

교사와 학교를 움직이기 위한 ‘평가’ 정책 고찰

2014. 12. 31.

연구책임자 : 김재웅(서강대)

공동연구원 : 박상완(부산교대)

연구조원 : 이영신(서울대 석사과정)

교육을 바꾸는 사람들

목 차

I. 서론

- 1. 연구의 필요성 및 목적 1
- 2. 연구의 내용 및 방법 4

II. 평가의 두 가지 관점에 비추어 본 교사평가 및 학교평가

- 1. 신자유주의 교육개혁과 평가 정책 도입 5
- 2. 평가를 보는 두 가지 관점: 관리와 개선·성장 6
- 3. 외적 책무성 중심 교사평가 및
학교평가 정책에 대한 비판적 검토 12

III. 교사평가 정책의 전개와 쟁점

- 1. 교사평가의 목적과 의의 15
- 2. 교사평가 정책의 역사적 검토 18
- 3. 교사평가 정책의 공과와 주요 쟁점 37
- 4. 주요 외국의 교사평가 현황과 시사점 39

IV. 학교평가의 현황 및 쟁점 분석

- 1. 학교평가의 목적과 의의 61
- 2. 학교평가 정책의 역사적 검토 63
- 3. 학교평가 정책의 공과와 주요 쟁점 83
- 4. 주요 외국의 학교평가 사례와 시사점 94

V. 교사평가 및 학교평가의 개선방향과 대안

- 1. 교사평가 정책의 개선 방향과 대안 128
- 2. 학교평가 정책의 개선 방향과 대안 135

표 목차

<표 III-1> 교사 근무성적평정 요소 및 내용	20	
<표 III-2> 근무성적평정제도의 문제점에 대한 인식		22
<표 III-3> 교원능력개발평가 표준 모형	26	
<표 III-4> 교사 평가 만족도 평가 문항		28
<표 III-5> 2014년도 교육공무원 성과급 지급비율 기준	32	
<표 III-6> 개인성과급과 학교성과급 등급별 금액		32
<표 III-7> 개인등급과 학교등급의 조합에 따른 성과급 차등 지급액		33
<표 III-8> 2014 성과상여금 지급 등급 책정 기준(경기도 K 중학교)	34	
<표 III-9> 교사평가 유형별 특성 비교	37	
<표 III-10> 미국 버지니아 주 페어팩스 교육구의 교사평가 내용	42	
<표 III-11> 뉴욕 주 켄즈 학교구 수학교과 수업 평가 원리와 기준	45	
<표 III-12> 영국의 교사평가 내용		49
<표 III-13> 영국의 교원평가 방법		51
<표 III-14> 일본의 교육직원 자기신고서 양식(교사용)	55	
<표 IV-1> 학교평가 제도의 발달 : 시기별 학교평가의 주요 특징	66	
<표 IV-2> 학교평가의 절차		70
<표 IV-3> 시·도교육청별 학교평가 시행 주기	71	
<표 IV-4> 시·도교육청별 학교평가 시행 주기	73	
<표 IV-5> 학교자체평가 준비 및 실행 단계		73
<표 IV-6> 시·도교육청별 학교평가 영역 및 상대적 비중		75
<표 IV-7> 2014년도 학교평가 지표		76
<표 IV-8> 학교평가 지표 구성: 경기도 과천중학교 사례		79
<표 IV-9> 시·도교육청별 학교평가 결과 보고	80	
<표 IV-10> 시·도교육청별 학교평가 결과 활용 방법	81	
<표 IV-11> 학교평가 결과 공개 및 활용 사례 : 경기도 과천중학교		82
<표 IV-12 > 미국 AdvancED 인증 기준		98
<표 IV-13> AdvancED 인증 기준과 우수학교 지표		99
<표 IV-14> ‘미국 2000’ 교육전략에 따른 책무성 항목	104	
<표 IV-15> 미국 학교책무성제도에서 요구하는 AYP 달성여부	106	
<표 IV-16> 영어 및 수학성적 AYP의 기준 및 목표설정의 예시	107	

<표 IV-17> OFSTED 학교평가 핵심 질문	110
<표 IV-18> 영국의 학교 자체평가서 내용	111
<표 IV-19> 영국 학교평가의 판단 척도	113
<표 IV-20> 영국 학교평가 등급 기술 지침	113
<표 IV-21> 일본의 학교평가 실시 상황	118
<표 IV-22> 토오쿄의 학교평가 기준	122

그림 목차

[그림 III-1] 콜로라도 주의 우수교사 인정 프로그램	41
[그림 III-2] 미국의 Oregon주 Eugene 4J 교육구의 교사평가 절차	46
[그림 III-3] 미국의 주별 교사연봉	47
[그림 IV-1] 블루리본으로 선정된 학교에 부착되는 현수막	96
[그림 IV-2] 일본 학교평가에서 지역주민의 평가	124
[그림 IV-3] 일본의 학교평가 개념도	125

I. 서론

1. 연구의 필요성 및 목적

평가는 기본적으로 어떤 사물이나 행위에 값을 매기는 행위이다. 학생들은 학교에서 공부한 결과를 성적이라는 숫자로 평가받는다. 이러한 평가결과는 학생들을 ‘성공자’와 ‘실패자’로 구분하고, 상급학교 진학과 취업 등 소위 ‘사회적 선발’의 기초자료로 활용된다. 우리나라에서 학생과 학부모가 학교교육에 목을 매는 결정적인 이유도 여기에 있다고 할 수 있다. 그러나 이러한 학교에서의 학생 평가는 본질적으로 학생의 학습을 돕고 교사의 수업 과정에 환류하기 위한 목적을 지니고 있다. 즉 일정 기간 수업을 진행한 후에 실시되는 학생평가 결과를 보고 교사는 수업의 목표가 너무 높게 잡힌 건 아닌지, 학생들의 출발점 행동에 대한 진단을 소홀히 한 건 아닌지, 아니면 목표 달성을 위한 수업 전략을 잘못 적용한 것인지 등에 대한 성찰을 통하여 수업 자체의 질을 높일 수가 있다. 이러한 의미의 평가는 학생 입장에서든 자기의 학습 방법에 대한 성찰에 도움을 준다는 점에서 단순한 성적 이상의 의미를 지닌다. 사회적 선발과 수업 개선이라는 학생평가의 두 가지 목적 가운데 우리의 학교는 전자에 압도되어 왔으며, 이로 인하여 학생평가가 고부담(high-stake) 평가로 갈 수밖에 없었다.

같은 맥락에서 교사평가도 인사자료 제공과 전문성 신장이라는 두 가지 목적을 지니고 있다고 할 수 있다. 다시 말하면 교사평가 결과는 교사의 승진과 성과급 등을 결정하는 데 기초자료가 되는 한편, 교사의 수업을 개선하고 전문성을 발달시키는 데 요긴하게 활용될 수 있어야 한다. 좋은 교사평가는 교사의 능력과 실적을 판정하는 데 그쳐서는 안 되며, 교사의 전문적 발달을 조장하는 데까지 나아가야 한다 (Danielson, 2011; Lavigne & Good, 2014; Marzano, 2012; Marzano & Toth, 2013; OECD, 2009). 그러나 학생평가 관행에서와 마찬가지로 교사평가의 경우에도 전자의 목적이 후자를 압도하고 있어서 현행 교사평가는 교사의 전문성을 지속적으로 발달시키는 데 전혀 도움을 주지 못하고 있는 것으로 보인다.

오늘날 ‘평가만능시대’라고 불릴 정도로 사회의 모든 부문에서 평가가 시행되고 있으며, 평가에 거는 기대도 큰 것으로 보인다. 특히 자율, 경쟁, 분권, 탈규제 등의 가치를 추구하고 있는 소위 신자유주의의 물결 속에서 평가는 평가 대상 세계에 대한 질 관리, 경쟁력 강화, 그리고 고객 만족을 위한 필수적인 요소로 간주되고 있다. 정부가 책임지고 있는 공공 부문에서는 선거에서 주민들의 표를 의식하고 있는 정치가들이 납세자들에 대한 책무성을 높이기 위한 수단으로 평가를 활용하고자 한다. 한편,

학부모들은 교사평가를 통하여 무능 교사 또는 부적격 교사를 퇴출할 필요가 있다고 주장한다. 그러나 이러한 맥락에서 시행되고 있는 외적 책무성 중심의 교사평가는 교사의 성장 발달을 도와야 한다는 평가의 1차적인 목적과는 거리가 멀 수밖에 없다.

그동안 우리나라의 교사들은 ‘공무원승진규정’에 따라 1964년부터 부분적인 손질을 거쳐 시행되어 온 교원근무성적평정(이하 근평)을 통하여 상급자인 교장과 교감으로부터 (최근에는 동료교사들도 포함) 평가를 받아왔다. 형식적으로는 완벽하게 되어 있음에도 불구하고 이 근평은 교사들로 하여금 전문성을 스스로 신장하게 하는 데에 성공하지 못했다. 여러 가지 이유가 있겠지만, 기본적으로 그동안 근평은 승진을 염두에 두고 교직생활을 하고 있는 일부의 교사들만 관심을 가지고 있던 제도였다. 그것도 승진을 코앞에 둔 몇 년만 잘 ‘관리’ 하면 되는 제도일 뿐이었다. 그래서 시범운행을 거쳐 2010년 전면 도입된 것이 교원능력개발평가제(이하 교원평가제)이다. 그러나 이 교원평가제는 도입하는 과정에서 이해집단 간의 갈등도 컸지만 결국 도입된 이후에도 제 역할을 다하고 있는지에 대해서는 말들이 많다.

유사한 내용의 평가인 근평과 교원평가제가 동시에 실시되고 있다는 점에서도 학교현장의 입장에서는 부담이 가중되고 효율성이 떨어진다는 문제도 제기되고 있다. 여기에 최근 강화되고 있는 성과급을 위한 교사평가는 많은 교사들에게 실질적인 부담으로 작용하고 있다. 문제는 세 가지 종류의 교사 평가가 교사들에게 어떠한 교사가 훌륭한 교사인지에 대하여 일관성 있는 메시지를 전해 주지 못하고 있을 뿐만 아니라, 이러한 평가가 교사들로 하여금 교직 생활에 최선을 다해 “열심히 해야겠다”는 동기유발 장치로서 제 기능을 하지 못하고 있다는 데 있다. 한마디로 우리나라의 교사평가는 교사의 전문적 성장을 1순위에 두고 시행되지 못한 채, 외적 책무성 위주로 상벌 제공을 위한 수단으로서 시행되어 온 측면이 매우 강하다. 이러한 과정에서 학교 내부 공동체의 집단 책무성과 유능감을 키워오지 못하였다. 이 연구는 이러한 문제의식 속에서 시작되었다.

한편, 오늘날 학교평가는 교사의 전문성 향상과 학교 교육 서비스의 질을 높이기 위한 수단으로 널리 활용되고 있다. 그러나 우리나라의 경우 학교평가는 전통적으로 교사의 전문성 발달 측면과는 상관없이 관 주도로 장학의 일환으로 이루어져 왔다. 이러한 와중에 1987년 한국교육개발원의 학교자체평가 연구의 영향과 당시 자율화, 민주화의 추세에 따라 개별 학교가 시범적으로 학교자체 평가를 실시하기 시작하였다. 1995년 5.31 교육개혁안에 학교평가 방안이 제시되면서, 학교평가는 1996년부터 본격화되었다. 이는 교육부의 시·도 교육청 평가의 일환으로 시·도 교육청이 주관하여 학교평가를 실시하고 그 결과를 보고하도록 한 데 따른 것이다. 그러나 국가수준의 공통적인 학교평가제도의 필요성이 제기되어 2000년부터 2003년까지는 한국교육개발

원이 주관하여 국가수준의 학교평가를 시행하기도 하였다. 그러나 국가수준의 학교평가와 시·도수준의 평가 간 중복성이 제기되면서 2004년에 중복성을 피하고 학교평가 시스템의 효율성을 높이기 위해 국가수준에서는 기획, 연수, 모니터링 기능을 담당하고 시·도교육청에서 실제 학교평가를 담당하는 것으로 조정되었다. 2013년도부터는 학교평가 업무를 시·도교육청에서 자율적으로 실시할 수 있도록 법적 근거도 마련되어 시·도의 특성에 따라 자율적으로 학교평가를 실시하고 있다.

학교평가가 여러 해 동안 실시되면서 나름 진화해 온 것은 사실이다. 그러나 학교평가의 경우도 위에서 언급한 학생평가와 교사평가가 지니고 있는 문제점을 고스란히 드러내고 있는 것으로 보인다. 즉 학교평가의 목적도 학교구성원의 전문적 발달 및 학교의 질 향상이라는 본질적인 목적과 함께 책무성을 묻고 상벌을 주기 위한 목적의 두 가지로 구분되는데, 지금까지 학교평가는 후자가 지배해 왔다고 할 수 있다. 이는 학교평가 결과를 어떻게 활용해야 하는지에 대한 문제와 관련이 있다. 모든 평가가 그렇듯이, 평가가 잘 활용되는 방향은 그 결과를 평가대상자에게 알려주어 자기 점검과 반성의 자료로 삼아 이후에 더 나은 행동을 하도록 유도하는 것이다. 그러나 과연 이러한 학교평가를 통하여 학교 현장이 “교육적으로” 더 의미있는 공간으로 달라지고 있는지 종합적으로 검토할 필요가 있다.

모든 종류의 평가는 기술적·방법적 행위일 뿐만 아니라 정치적 행위이다. 교사평가나 학교평가를 위한 목적과 문제를 설정하고, 그 목적을 달성하기 위한 평가의 대상과 방법을 결정할 때 이미 정치적 선택을 하고 있는 것이다. 그리고 그 평가 결과를 어떻게 해석할 것인지, 그리고 평가 결과 가운데 어떤 것을 선택적으로 더 강조할 것인지 결정하는 일은 정치적 맥락 안에 들어와 있는 것이다(김재웅, 2008; Weiss, 1991). 평가가 지니고 있는 정치적 속성을 고려하면서 이 연구가 중점적으로 다루고자 하는 문제는 다음과 같은 것들이다.

첫째, 교사평가와 학교평가의 목적은 무엇인가? 교사평가와 학교평가의 두 가지 목적, 즉 교사의 전문성 향상과 학교의 질 개선이라는 본질적 목적과 책무성 중심의 상벌 주기라는 부차적 목적에 비추어 평가의 방법과 내용이 적절한가? 이러한 평가의 목적과 관련하여 신자유주의의 흐름 속에서 강조되고 있는 ‘책무성’ 아이디어는 어떻게 관련되어 있나?

둘째, 우리나라에서 교원이나 학교 등 교육기관을 평가하는 정책은 어떻게 도입되었고 현재 어떤 상태에 있는가? 이 정책들을 도입하고 추진하는 과정에 제기된 쟁점이나 논란은 어떻게 정리될 수 있는가? 이런 쟁점이나 논란이 간과하고 있는 문제는 없는가?

셋째, 교사평가나 학교평가에서 ‘평가’는 학교 현장이나 학교교육 논리를 어떤 방향으로 몰아가고 있는가? 교사나 기관 평가가 교원들의 행위(대응), 학교(조직) 문화, 사회적인 학교 교육관, 학교교육의 성과 등에 미치는 영향은 어떤 것인가?

넷째, 과연 이러한 평가가 학교를 ‘교육적인’ 공간으로 만드는 데 얼마나 기여하고 있는가? 학교가 좀 더 정의롭고 포용적인 사회(조직)이 되게 하는 데는 어떻게 작용하는가?

끝으로, 교사와 학교에 대한 평가 방안은 어떤 방향으로 발전해야 하는가? 주요 외국들에서는 어떤 움직임이 있는가? 그동안의 정책적 시행착오나 교훈을 감안한다면, 어떤 발전 대안들을 제안할 만한가?

2. 연구의 내용 및 방법

가. 연구의 내용

- 교사평가와 학교평가의 목적
- 책무성 평가의 동향 검토: 신관리주의(new managerialism)의 재고
- 교사 평가 점검의 현황과 문제: 교사의 참여를 중심으로
- 학교 평가 정책 점검: 역사와 현실
- ‘책무성’ 평가의 대안 모색: 평가의 목적 재확립, 평가의 타당도와 신뢰도 제고

나. 연구의 방법

- 문헌 연구
- 교사평가 전문가, 교사 등 집단 면담
- 학교평가 전문가, 교사, 교장, 교감, 연구사 등 등 집단 면담
- 외국 출장을 통한 사례 조사

Ⅱ. 평가의 두 가지 관점에 비추어 본 교사평가 및 학교평가

1. 신자유주의 교육개혁과 평가 정책 도입

현재 우리나라 학교는 신자유주의 이념으로부터 자유롭지 못하다. 1980년대 이후 영국, 미국 등의 정부 정책에 큰 영향을 미쳤던 신자유주의의 물결은 우리나라의 경우 1990년대 중반 김영삼 정부의 교육개혁에 큰 영향을 미쳤고, 그 영향력은 지금까지도 유효하다.

전근대적인 규제와 제한을 철폐하여 자유로운 시장이 경제를 주도할 것으로 믿었던 18, 19세기의 고전적 자유주의는 빈익빈 부익부의 심화, 세계 대공황 등의 문제에 당면하여 그 대안으로 케인즈의 수정자본주의가 제시되었다. 수정자본주의는 국가가 시장에 적극적으로 개입함으로써 시장의 불완전성을 해결할 수 있다고 주장하였다. 그러나 1970년대 이후 세계적인 경제 불황, 재정 적자의 누적 등의 문제점들이 노정되면서 케인즈 수정자본주의의 적절성에 대한 논란이 가열되고, 그 대안으로 비대한 관료 국가의 개입을 축소하고 자율적 시장 기능을 다시 회복할 것이 요구되고 있다. 이러한 신자유주의는 1990년대 세계화의 물결 속에서 더욱 힘을 얻게 되면서(임도빈, 2010: 3), 국가가 해결하고자 했던 ‘문제’인 시장이 다시 ‘해결사’로 복귀하게 되었다(손호철, 2000). 이러한 신자유주의는 경제적 풍요는 국가의 개입에 의해서가 아니라 자유경쟁 시장체제를 통하여 달성될 수 있다고 믿는다.

그렇다고 하여 신자유주의가 국가의 개입을 완전히 부정하는 것은 아니다. 물론 신자유주의가 작은 국가를 지향하는 것은 사실이나, ‘법과 질서’를 강조하고 ‘범죄와의 전쟁’을 선포하는 데에서 알 수 있듯이 ‘강한 국가’를 지향하기도 한다. 특히 독일형 신자유주의 모델에서 이러한 경향을 발견할 수 있는데, 개인의 자율적 선택과 경쟁을 강조하는 영미형 신자유주의에 비해 독일형 신자유주의는 ‘공정한 경쟁질서 확립’에는 적극적인 국가의 개입을, ‘개인의 활동’에는 자유방임적 정책을 취한다(임도빈, 2010: 3). 우리나라에서는 독일형 신자유주의보다는 개인의 자율, 선택, 경쟁의 가치를 강조하는 영미형 신자유주의가 확산되었으며, 1997-98년 외환위기 이후 적용된 정책들도 영미형 신자유주의의 기초 위에 이루어졌다고 볼 수 있다(임도빈, 2010: 3).

탈규제, 민영화, 분권화, 자율, 경쟁 등 신자유주의의 주요 원리들은 사적 영역 뿐 아니라 공공 분야를 포함하여 사회의 전 분야에 적용되고 있다. 공교육을 포함한 공공 부문에서 신자유주의는 신관리주의(new managerialism)를 이론적 근거로 하여 침체된 조직에 활력과 긴장을 불어넣고 경쟁력을 제고할 수 있다는 점에서 널리 적용

되고 있다. 교육 분야에서 신자유주의 원리에 기초한 교육개혁은 1980년대 후반부터 미국과 영국을 중심으로 시작되었으며(신현석, 2010: 28), 우리나라는 1995년 대통령 자문 교육개혁위원회에서 발표한 “신교육체제 수립을 위한 교육개혁 방안”(5.31 교육개혁)에 집약되어 있다. 5.31 교육개혁 방안에서는 교육의 전 분야에 자율, 경쟁, 책무 등 신자유주의 원리를 적용한 국가 주도 정책들을 제시하고 있으며 이중 가장 핵심적인 변화는 ‘수요자 중심’ 개념에 기초하여 교사, 학교, 지방교육행정기관에 대한 ‘평가 체제’를 제안한 것이라 할 수 있다. 즉, 1995년 5.31 교육개혁 방안에서는 학교 교육의 질적 개선과 책무성 강화를 위해 학교평가제가, 그리고 유능한 교원 확보와 능력 있는 교원 우대를 위해 교원종합 평가와 교원성과급제 도입이 제안되었다(교육개혁위원회, 1995: 66-68). 이에 따라 1990년대 중반 시도교육청 평가의 일환으로 학교평가가 실시되었으며, 2000년대 초에는 교원성과급제와 교원능력개발평가제가 도입되었다.

학교, 교사에 대한 평가는 교육에서 학교, 교사의 역할, 위상에 근본적인 변화를 초래하게 된다는 점에 주목할 필요가 있다. 종래 학교교육에서 교사의 전문성과 권위는 ‘공급자’의 위치에서가 아니라 ‘전문가’로서 인정, 존중받고 있었으나 5.31 교육개혁에서 표방한 ‘신교육체제’에서 학교와 교사는, 경쟁력과 효율성이 떨어지는 공공 부문의 ‘공급자’로서 공교육의 부실과 불신에 책임을 져야 하는 ‘책무 부담자’로 간주되었다. 이러한 기본 가정은 현재에도 지속되고 있는 것으로 보인다.

신자유주의 옹호자들이 주장하고 있는 자율, 탈규제, 경쟁, 선택 등의 원리는 기존 학교를 흔들어 놓기에 충분할 것으로 생각된다. 신자유주의가 학교교육의 개혁에 적용될 경우, 교육은 국가가 국민을 위해 평등하게 베풀어주어야 하는 공공재의 성격보다는 개인의 발전을 위해 개인이 스스로 노력하여 확보해야 하는 사적 재화의 성격을 강하게 띠게 된다. 이러한 신자유주의 교육정책의 적절성과 타당성에 대한 비판적인 검토와 논의는 간과된 채, 경쟁과 표준(기준)을 통해 학교와 교사를 움직이려는 평가 정책은 학교교육(교수학습), 학교 구성원 간 관계, 교직사회 전반에 커다란 영향을 미치고 있다. 이하에서는 평가를 보는 두 가지 관점을 대비시킴으로써 신자유주의에 기초한 평가 정책이 우리 학교와 교사들에게 어떤 영향을 미치고 있는가를 분석한다.

2. 평가를 보는 두 가지 관점: 관리와 개선·성장

평가는 기본적으로 가치(값)를 결정하고 선별(선발)하는 기능을 갖는다. 이는 학생, 교사, 학교에 대한 평가 모두에 적용된다. 그러나 ‘교육’ 분야, 학교교육에서 평가는 이러한 기본적인 기능 외에 ‘교육’이라는 고유한 기능에 수반되는 또 다른 평가의 기

능이 있다고 볼 수 있는데, 이는 평가 대상의 성장, 발달, 개선, 개발에 초점을 둔다. 즉, 학생의 인성, 교수학습 발달을 주 목적으로 하는 교육기관에서 평가는 다른 어떤 조직(기관)보다 평가대상의 가치를 매기고 선별하는 ‘관리적’ 기능 보다 ‘전문성 개선·성장’에 주목한다. 평가의 기능, 목적을 이와 같이 두 가지로 보는 입장은 Santiago & Benavides(2009), Marzano(2012), Danielson(2011), 김이경 외(2004) 등에서 확인할 수 있다.

가. 관리를 위한 평가

조직 내에서 평가는 조직 내 구성원이 지니고 있는 현재적 또는 잠재적 유용성을 확인, 판단하거나 조직 구성원의 능력, 근무성적, 자질, 태도 등의 상대적 가치를 조직적으로, 객관적으로 판단하는 절차로(전제상, 2000), 전통적으로 인사상 의사결정과 직원의 직무수행능력 검증을 위한 정보 수집 등 주로 관리적, 통제적 목적으로 시행되어 왔다(김이경·박상완, 2005: 161). 이러한 평가의 개념은 조직(기관) 자체에 대해서도 적용될 수 있다. 즉, 조직(기관)에 대한 평가는 조직의 현재적·잠재적 가치, 유용성을 객관적으로 확인, 판단하는 과정이라 할 수 있다.

이러한 관리 중심의 평가 개념은 신자유주의 교육개혁과 이의 영향을 받은 신관리주의, 신공공관리론(New Public Management)이 대두되면서 더욱 확산되고 있다. 신공공관리론은 기본적으로 시장지향적인 친 우파적 이데올로기를 바탕으로, 행정의 주체인 정부(공공 부문)에 민간 기업을 대상으로 하는 ‘경영’ 아이디어를 적용하고자 한다(임도빈, 2010: 1). 우리나라에서 신공공관리론의 도입은 김대중 정부와 노무현 정부에 걸쳐 급격하게 이루어졌으며 이명박 정부도 표면적으로 신공공관리론을 내세우지는 않았지만 관료제의 단점을 부각시키고 민간, 시장 경쟁을 선호하였다는 점에서 신공공관리론을 지지하였다고 할 수 있다(임도빈, 2010: 1-2). 경쟁, 분권화, 효율성, 성과 등을 강조하는 신공공관리론의 적용으로 독점적 정부조직, 공공 조직들은 ‘계약’과 ‘성과’를 토대로 보다 분권화되고 경쟁적인 조직으로 변화되어야 한다는 요구를 받고 있다(임도빈, 2010: 4).

교육 부문에서도 이러한 신공공관리론, 신자유주의 원리가 영향을 미치고 있는데, 이는 학교에 대해 자율성을 최대한 부여하는 대신 교육 당사자들이 자기 책임을 이행하게 만들고 그 성과를 평가하는 책무성 정책과 밀접하게 연관되어 있다.

우리나라에서 교육 책무성(educational accountability)에 관한 논의는 1995년 교육개혁위원회의 5.31 교육개혁방안 이후 본격화되었다.¹⁾ 그러나 5.31 교육개혁에서

1) 책무성의 개념은 연구자에 따라 상이하게 정의되고 있으나 김규태(2012: 17)는 이를 종합하여, “이행 요구자

(학교)교육 책무성은 교육행정기관, 단위학교, 교원 등에 대한 ‘평가’제 도입을 중심으로 논의되어(신현석, 2002; 양성관, 2009; 윤정일, 2004) 책무성의 개념과 범위는 매우 제한적으로 다루어졌다. 더구나 교육 책무성 확보를 위한 학교, 교사에 대한 ‘평가’는 경쟁, 성과에 대한 보상과 제재 등 ‘관리’ 기능에 초점을 둬으로써 평가의 목적, 기능, 결과 활용을 제한적으로 이해하게 만들고 있다.

교육 책무성 확보는 ‘평가’ 뿐 아니라 다양한 형태로 이루어질 수 있는데, 교육 책무성 논의가 발달한 미국의 경우, 1970년대와 80년대를 거쳐 최근에 이르기까지 책무성의 초점은 다소 변화되어 왔다. 즉, 1900년대 이후 교육에 대한 일반 주민의 권한과 통제를 교장이나 교육감 등 교육 전문가에게 넘겨주는 대신, 주민이 교육성과에 대한 ‘보고’를 요청하면서 책무성 개념이 발달한 이후 1970년대를 기점으로 학생들의 수행결과(performance)를 측정하는 기초학력시험 제도가 확립되었다. 1980년대 이후에는 단위학교책임경영제(분권화), 유급이 적용되는 학력시험 실시로 학생들의 학업성취 능력을 강조하고 이에 대한 책임을 교원, 교육기관에 부과하였다. 또 널리 알려진 바와 같이 2000년대 초 부시 행정부에서는 낙오아동방지법(No Child Left Behind)을 통해 학생들의 기초학력을 증진시킴과 동시에 이에 대한 책임을 학교가 부담하게 하는 책무성 정책을 활용하고 있다(양성관, 2009).

학교교육의 책무성을 보장하는 방법은 다양하나 평가가 가장 보편적으로 활용되고 있다는 점에서, 평가의 주요 목적의 하나로 “책무성 기능(accountability function, function)”을 들기도 한다(Santiago & Benavides, 2009). 여기서 책무성 기능의 평가는 교사들이 학생의 학습을 향상시키기 위해 최선을 다하여 수행할 것을 보장하는데 목적을 둔다. Marzano(2012)는 이러한 교사 평가를 교사의 역량(competence)을 측정하는 평가라는 의미로, Danielson(2011)은 의사결정을 위한 평가, 질 보장에 초점을 두는 평가로 규정한 바 있다. 김이경·박상완(2005)은 책무성 확보와 승진자 발굴에 초점을 둔 교사평가를 관리중심 평가, 책무성 중심 평가(accountability-driven evaluation)로 유형화하고 있다.

이러한 관리 중심 평가, 책무성 기능의 평가는 이념적으로는 신관리주의, 신공공관리론에 기초를 두고 있다. 관리 중심 평가는 공교육의 질과 효율성 제고, 교육 경쟁력 강화를 위해 교사의 질을 측정하고 책무성을 확보하기 위한 목적으로 이루어지는 평가이다. 그러나 교사평가, 학교평가의 기능, 목적을 이러한 관점에서 이해하는 것이 타당한가, 우리나라 교육문화와 현실에 적합한가에 대한 반성적 논의는 부족하다. 공공 부문 개혁이 신자유주의 이념 수용에 대한 합의 없이(배용수, 2000: 35), 공공행정

가 이행당사자에게 수행기준과 권한을 부여하고 그것의 이행 여부와 결과를 점검, 계산하고 이행당사자는 자신이 수행한 책임과 의무를 수행한 결과를 정기적으로 보고, 설명, 해명하는 행위”로 규정하고 있다.

시스템, 공공 서비스 문화 변화에 관한 이론적 고민 없이 야심차게 혁명 수준으로 추진된 것과 마찬가지로(임도빈, 2010: 4-5), 책무성 확보에 초점을 둔 교사평가나 학교 평가 정책은 우리나라의 교육문화와 맥락에 적합한가에 대한 고려 없이(송경오, 2013: 208; 이준희, 2012: 106), 중앙정부 주도로 적극 도입·추진되었다. 즉, 신공공 관리론, 신관리주의 체제 도입을 위해서는 신자유주의의 정착과 성숙에 따른 단계별 전략이 필요하며, 동시에 사회적 합의가 선행되어야 함에도 이러한 과정은 생략된 채, 신자유주의 개혁을 무비판적으로 무분별하게 수용할 경우, 신공공관리론적 개혁 조치를 통해 행정적 관료주의가 오히려 강화되고 비민주적 방향으로 왜곡되는 현상을 초래할 수 있다(배용수, 2000: 36).

우리나라의 경우 신자유주의에 기반한 신관리주의, 신공공관리론은 세계화의 압력에 의해 무비판적으로 수용된 것이 아니라 정치권의 전략적 선택에 의해 특히 이명박 정부에서는 학교 자율화 계획이라는 이름으로 교육부 주도 하에 적극적으로 수용된 것으로 평가할 수 있다. 국제화시대 교육개혁 정책의 차용 현상이 광범위하게 일어나고 있는 가운데 국내 맥락을 고려하지 않은 개혁 정책의 실효성 저하, 교육 가치에 대한 혼란과 정책 방향의 혼돈, 신자유주의 교육개혁 정책으로 인한 교육격차 심화, 전통적 교육 가치와의 갈등 문제 등이 야기되고 있다는 점에서(이수정, 2012) 신자유주의와 신공공관리론에 기반한 책무성 정책이 우리나라 교육적 맥락에 적합한지, 그 적실성에 대한 재검토가 요구되고 있다.

나. 개선·성장을 위한 평가

평가를 보는 또 다른 관점은 개선, 성장에 초점을 두는 것이다. 전통적인 관리 중심의 평가는 1970-80년대 들어 교육의 질 제고와 교사의 전문성 개발에 기여하지 못한다는 비판을 받게 되면서 새로운 대안적 평가 모델로 성장 중심, 성장 지향 평가가 시도되고 있다(김이경·박상완, 2005: 160-162). 관리 중심의 평가와 달리 성장중심 평가는 조직이나 개인의 개선, 발달, 성장을 강조한다.

교사평가에서 성장중심 평가가 발달한 배경은 크게 두 가지로 구분할 수 있다(김이경 외, 2004: 39-41; 김이경·박상완, 2005: 161-162). 첫째, 평가의 목적에 따른 평가체제의 분리, 정교화의 필요성에서 찾을 수 있다. 즉, 하나의 평가 틀 내에서 책무성과 전문성을 동시에 추구하는 것이 현실적으로 어렵다는 점에서(McNeil, 1981), 종래 책무성 중심 평가에 대한 대안으로서 전문성 신장에 초점을 두는 새로운 평가가 주목받고 있다. 성장중심 평가는 평가의 목적, 기능에 따라 평가 체제를 분화할 것을 주장하는 연구자들(McNeil, 1981; Duke & Stiggins, 1990)에 의해 지지되고 있다.

둘째, 성장중심 교사평가의 발달은 교직의 특성과 관련이 있다(Duke & Stiggins, 1990: 117-118). 즉, 교사의 전문성은 지속적으로 성장, 발전해가는 것으로, 교사개인이 가진 교직에 대한 태도, 가치, 신념, 교과지식 등은 지속적으로 유지되는 것은 아니라는(김혜숙 외, 2001) 점에서, 그리고 학교 자율과 책무 강화, 지식기반사회의 발달 등으로 교사에게 기대되는 역할과 전문적 능력도 계속 변화되고 있다는 점에서(OECD, 1994) 모든 교사들은 계속적으로 전문성을 신장할 필요가 있고, 이러한 교사들의 노력을 지원하기 위해 전문성 개발에 초점을 둔 성장중심 평가가 의미가 있다는 것이다(김이경 외, 2004: 54-55).

한편, Marzano(2012: 15)는 전문성 개발에 초점을 둔 평가의 필요성을 전통적인 평가의 한계에서 찾고 있다. 그는 기존 교사평가 체제는 효과적인 교사와 비효과적인 교사를 구분하지 못함에 따라 교사의 질을 정확하게 측정하지 못하였다는 점에서 그리고 전문성이 뛰어난 교사들의 성장, 발달을 지원하지 못했다는 점에서 한계가 있으며 따라서 교사 질의 측정(measurement)이 아니라 교사의 발달(development)에 초점을 둔 평가가 필요하다고 본다.

Marzano(2012)와 김이경 외(2004)가 제시한 성장중심 평가의 필요성, 발달 배경은 ‘교사’평가를 중심으로 제시한 것이나 이는 교사평가 뿐 아니라 학교평가, 교육행정기관 평가에도 동일하게 적용할 수 있는 논리라 할 수 있다. 즉, 학교평가에서 성장중심 평가는 상이한 평가 목적에 따른 보다 정교한 평가체제의 개발이 필요하다는 점에서 그리고 학교를 둘러싼 정치, 경제, 사회적 환경의 변화, 학교에 대한 학생, 학부모의 기대와 요구의 변화로, 학교는 공교육기관으로서 학교의 전문적 기능을 지속적으로 학습하고 개발할 필요가 있다는 점에서 성장중심 평가가 필요하다. 또한 책무성, 측정 중심의 학교평가를 통해 효과적인 학교와 비효과적인 학교를 명확하게 구분하지 못했고, 평가를 통해 학교의 개선과 발달을 지원하지 못했다는 점에서 학교조직의 성장, 발달에 초점을 둔 새로운 평가 모델이 필요하다.

이러한 성장, 발달 중심 평가는 조직이나 개인의 강점과 약점을 확인함으로써 자신의 실천(practice)을 개선하고 조직 발달, 전문성 개발에 초점을 둘 것을 주장하는 연구자들에 의해 지지되고 있다(Santiago & Benavides, 2009; Marzano, 2012). Santiago와 Benavides(2009)는 이러한 평가의 목적을 개선 기능(improvement function)으로, Danielson(2011)은 “전문적 학습(professional learning)”을 목적으로 하는 평가로 규정한다. Marzano(2012)는 이를 교사 학습(teacher learning), 전문성 발달(professional development)을 위한 평가 체제로 규정하고 있다. 발달에 초점을 두는 교사평가 체제는 학생 성취도 개선과 관련되는 모든 요소를 포함한다는 점에서 종합적일 뿐 아니라 학급에서의 교수학습 전략 및 행동과 관련된다는 점에서

구체적이다. 또한 이러한 평가 체제는 성장을 인정하고 보상하며 평가 등급도 발달적 개념을 적용하여 기초, 발달, 응용, 혁신 등으로 구분한다. 김이경·박상완(2005)은 관리 중심 평가와 대비되는 개념으로 교사의 전문성 개발에 초점을 두는 평가를 성장중심(지향) 평가로 개념화하고 있다. 여기서 성장중심 평가는 “교사 개개인의 전문적 성장과 발전을 촉진하기 위하여 교사들의 업무수행 능력의 정도를 가늠하고 적절한 조치를 취함으로써 교사의 질을 체계적으로 관리하는 제도”(김이경·박상완, 2005: 160)를 말한다.

평가의 목적을 관리와 성장(발달)으로 구분할 때, 두 가지 평가는 상호 보완적으로 이해할 필요가 있다. 전통적인 관리 중심의 평가에 대한 대안으로 성장 중심 평가가 제안되기는 하였으나 관리 중심 평가가 불필요하거나 무용한 것은 아니기 때문이다. 이러한 관점은 Marzano(2012) 연구에서 잘 드러나고 있다. Marzano(2012)는 교사 평가의 목적을 측정(measurement)과 발달(development)로 구분할 때, 교육자들이 가장 바람직하다고 생각하는 교사평가 체제는 두 가지 목적이 통합된 형태이다. 즉, 교사평가는 측정과 발달 목적으로 활용되어야 하나 측정보다는 발달이 보다 중요한 목적으로 고려되어야 한다고 본다. Danielson(2011) 또한 교사의 질 보장, 의사결정을 목적으로 하는 교사평가와 교사의 전문적 학습에 초점을 둔 교사평가 두 가지를 통합한 교사평가 체제를 설계할 필요가 있음을 지적하고 있다.

이러한 성장중심 평가는 내부적 책무성 정책, 접근과 관련지을 수 있다. 책무성 접근(정책)을 구분하는 방식은 연구자에 따라 상이한데, 예를 들어, 유훈(2000)은 책임(responsibility)을 외재적(객관적) 책임과 내재적(주관적) 책임으로 구분하고 있다. 여기서 외재적 책임은 어떤 개인이나 조직이 특정한 사항에 관해서 외부자에 대해서 지는 책임을 말하며, 내재적 책임은 자기의 양심이나 윤리, 직업의식 등에 대한 윤리적, 도덕적 책임을 말한다. 그는 책임은 내재적(주관적) 책임에 해당되는 것으로 책무성은 외재적(객관적) 책임에 해당되는 것으로 구분한다.

Newmann 등(1997)은 미국에서 학교 재구조화 과정을 경험한 학교를 대상으로 한 연구에서 외부 책무성(external accountability)을 통해 학교 성과를 개선하는 데에는 한계가 있으며, 내부 책무성(internal accountability)의 중요성을 제시하고 있다. 즉, 학교 성과 개선을 위해서는 전문적 지식과 기술의 활용, 교직원의 전문성 개발, 학교의 자율성 확대, 구성원간 조직 목표의 공유, 목표 달성을 위한 협동체제 구축 등을 통해 조직(학교) 역량을 자극하고 강화하는 내부 책무성이 중요하다는 것이다(김규태, 2012: 123). 이차영(2010: 41)은 책무 이행자가 책무를 충실히 이행하였는가를 누가 확인하는가에 따라 책무성의 유형을 ‘외향적(outward) 책무성’과 ‘내향적(inward) 책무성’으로 구분하고 있다. 여기서 외향적 책무성은 외부에서 정해진 표준이나 기준

에 따라 책무 이행자의 외부에 있는 자가 책무 이행 정도를 점검하고 확인하는 것을 말하며, 내향적 책무성은 책무 이행자가 자신의 책무 이행 정도를 스스로 점검하고 확인하는 것을 말한다. 일부 연구자들은 교육기관의 책무성을 확보하고자 할 때, 외향적 책무성 확인 일변도에서 벗어나 내향적 책무성의 중요성을 지적하고 있다(김정민 외, 2009: 26-27; 송경오, 2007; Abbott, 2008; Wayman et al., 2008). 반면, Rallis와 MacMullen(2000)은 대부분의 학교는 외향적 책무성과 내향적 책무성의 어느 하나만으로는 학생의 학업성취도를 향상시키기 어렵다고 하면서 이 두 가지 유형의 책무성이 학생 성취도 향상의 필수적인 요소라는 점에서 양자의 중요성을 모두 인정하고 있다.

3. 외적 책무성 중심 교사평가 및 학교평가 정책에 대한 비판적 검토

교사평가와 학교평가 정책의 출발은 교육 분야에 책무성 개념의 도입과 밀접하게 연계되어 있다. 평가의 목적이 책무성 보장에 있는 것만은 아니지만, 현실적으로 교사평가, 학교평가는 정부의 책무성 정책 확산과 더불어 별다른 이론적 고민 없이 수용되었다. 교육 분야에서 책무성 개념이 도입될 때 제기되는 주요 쟁점은 ‘성과’를 무엇으로 볼 것인가의 문제와 그것을 과연 양적으로 측정할 수 있는가의 문제이다. 전통적인 스승상에 비추어 볼 때 교사는 스스로 전문성을 지니고 자기 할 바를 성실하게 수행하는 사람으로서 그가 보인 성과를 외부인의 시각으로 평가한다는 것은 어색하다. 그러나 신공공관리론의 영향으로 인하여 교사도 성과를 중심으로 평가받아야 하는 책무성으로부터 자유롭지 않게 되었다. 이제 교사도 자기가 보이고 있는 “교육 서비스가 세금으로 지급되고 있는 보수의 크기에 합당한 것인가”(김이경·박부권, 2007: 3)를 묻는 책무성에 그대로 노출되어 있는 것이다. 어쨌든 우리나라도 학교와 교사로 하여금 스스로 좀 더 노력하게 하고 자신의 시간과 에너지를 학생의 교육과 상담활동에 좀 더 헌신할 수 있도록 하는 기제로서 평가를 강조하고 있다.

미국의 경우 교사평가와 학교평가를 통한 책무성 확인과 관련하여 학생들의 학업성취도가 매우 중요한 지표로 포함되어 있다. 미국의 학교 책무성 정책은 2001년에 시작된 NCLB(No Child Left Behind) 법률에 터하고 있는데, 다음과 같은 특징을 지니고 있다(김재웅, 2013; 송경오, 2007; 염철현, 2009; 이준희, 2012; U.S. Department of Education, 2013). 첫째, NCLB 개혁안은 주 정부가 자율적으로 주 공통 필수 표준(common core State standards)을 설정하고, 그것의 달성을 위해 노력하도록 하며, 그 달성 정도에 따라 당근과 채찍을 사용할 수 있는 장치를 지니고 있다. 즉, 주 정부와 지역교육청에게는 자율성을 주는 한편, 매우 높은 수준의 책무성

체계를 가동하고 있다. 둘째, NCLB 개혁안은 주 정부와 지역 교육청에 대하여 엄격한 책무성을 묻는 한편, 주 정부와 지역 교육청은 교육정책 관련 의사결정과 연방정부 지원금의 사용에 대하여 그 이전에 비하여 훨씬 큰 자율성과 융통성을 가지고 있다. 셋째, 학부모의 학교 선택권 확대이다. 넷째, 학업성취도 평가결과의 공개이다.

반면에 우리나라의 경우 학업성취도를 책무성을 확인하는 지표로 사용하는 데 대한 부담이 큰 편이다. 학업성취도 결정요인으로서 학교나 교사가 차지하고 있는 비중이 가정 배경보다 크지 않다는 많은 연구결과 때문이기도 하지만, 학교의 목적으로서 학업성취도가 지니고 있는 의미와 관련하여 통용되고 있는 우리나라의 지배적인 사회문화적인 풍토 때문이기도 할 것이다. 교사에게 교과지도 이외에도 생활지도와 인성교육을 담당해야 한다는 부담이 상대적으로 크다고 할 수 있다. 그럼에도 불구하고 흥미있는 사실은, 성기선(2008) 같은 연구자는 학업성취도를 통해 학교효과를 보는 것에 문제를 제기하고 있기는 하지만, 우리나라의 많은 연구자들이 학교와 교사의 책무성 관련 연구에서 학업성취도를 중요한 지표로 간주하고 있다. 이는 아마도 이 연구자들이 미국의 영향을 받았기 때문일 것이다.

한편, 1990년대 중반 시도교육청 평가의 일환으로 도입된 학교평가제는 이제 우리의 학교도 ‘평가’의 무풍지대가 아님을 웅변으로 보여주고 있으며, 이러한 학교평가는 다음과 같은 의의를 지닌다. 우선, 학교평가는 학교교육에 대한 책무성을 묻는 수단이 된다는 점이다. 학교운영 책임자인 교육부와 교육청은 학교교육 운영을 위한 재원 조달자로서의 국민에게 학교가 어떻게 운영되고 있다는 것을 객관적인 자료를 통하여 보여주어야 한다는 것이다. 이것은 학교교육의 현황에 대한 국민들의 알 권리를 충족시켜 준다는 점에서 의의가 있다. 특히 이러한 책무성은 학교 운영의 자율성이 증대되는 추세에 있는 현 시점에서 더욱 강조되고 있다.

둘째, 학교평가는 학교교육의 효과성을 높이기 위해 필요하다. 학교평가를 통하여 유사한 여건에 놓여 있는 학교들 간에 어떤 요인이 학교의 효과성에 영향을 미치는지 확인할 수 있을 뿐만 아니라, 학교 내부의 구조적 요인과 운영적 요인이 학교의 효과성을 높이는 데 기여할 수 있도록 해 준다.

셋째, 학교평가는 학교의 교육활동 개선을 위한 기초 자료를 제공해 준다는 데 의의가 있다. 이러한 입장은 성장중심 평가 관점을 반영하고 있다. 학교평가는 학교의 투입, 과정, 산출의 각 요소들에 대한 양적·질적 자료를 수집·분석하여 어느 차원에서 문제가 있는지 밝혀내 향후 학교 지원체제를 구축하는 데에 도움을 줄 수 있다. 아울러 평가결과 보고서와 우수 사례집의 발간, 보급은 일선 학교에서 다음 학년도의 교육활동을 계획하는 데에 도움을 줄 수 있을 것이다.

지금까지 추진되어 온 학교평가는 관리중심 평가 모델에 치중함에 따라 적지 않은

문제점을 보여주었다. 학교와 교사의 책무성을 물을 때 가장 중요한 것은 무엇을 학교와 교사의 성과지표로 삼을 것인가의 문제이다. 이는 결국 학교의 기능과 목표와 관련이 있는데, 현재 이에 대한 사회적 합의가 이루어져 있다고 보기 어렵다. 미국의 경우 교사와 학교의 책무성과 관련하여 학생들의 학업성취도를 강조하고 있는 것은 나름대로 역사적 뿌리가 있다. 미국은 1980년대 초반 경제위기 희생양으로 학교를 타겟으로 삼고, 학교를 개혁하고 학업성취도를 향상시켜 경제를 극복하고자 하는 정책을 펴 나갔다. 이때부터 미국은 신공공관리론에 터한 교사와 학교의 책무성을 강화하였으며, 따라서 교사와 학교평가에서 학업성취도를 강조하기 시작한지가 그리 오래되지 않았다고 할 수 있다. 이러한 맥락에서 미국의 교육은 1960년대까지는 ‘사회적 평등’이 화두였지만 최근 들어 ‘수월성’과 ‘효율성’을 강조하고 있는 것이다.

성과지표를 무엇으로 볼 것인가의 문제 이외에 교사평가와 학교평가를 통한 책무성 정책에서 제기되는 또 하나의 문제는 과연 이러한 평가를 의식하면서 교사가 직무에 전문성을 발휘하고 더 큰 열정을 보일 것인가이다. 서류상으로는 얼마든지 책무성 평가에서 요구하는 것을 멋지게 장식해 낼 수 있지만, 학교 구성원들이 그러한 평가지표에서 좋은 점수를 획득하기 위해 진정성을 가지고 노력하지 않는다면 현행 교사평가와 학교평가는 또 하나의 관료주의 병폐를 드러내게 될 뿐이다. 이러한 문제제기는 학교평가에서도 학교조직, 공교육의 질적 성장, 발달을 목적으로 한 성장 중심의 평가 모델이 필요함을 시사한다. 향후 학교평가와 교사평가에서 관리중심 평가와 성장중심 평가의 통합, 외향적(외적) 책무성과 내향적(내부) 책무성을 어떻게 동시에 확보할 수 있을 것인가가 주요 쟁점이 된다.

공교육에 대한 불신과 불만, 그리고 공교육의 개선에 대한 기대와 열망이 공존하는 가운데, ‘평가’ 제도의 개선을 통해서 이러한 요구와 과제에 어떻게 대응할 것인가는 미래 교육비전을 만들어가기 위한 핵심 과업이 될 것이다. 교직의 특성상 외적 책무성을 강조하면서 강력한 법률적 강제력을 가지고 평가를 시행한다고 해서 그 평가에서 좋은 결과를 얻기 위해 교사들이 자발적으로 노력을 경주한다고 보기 어렵다. 많은 연구 결과들은 외적 책무성 중심의 평가는 교사들로부터 반발과 저항만 가져올 뿐임을 보여 주고 있다. 그러한 외적 책무성 평가가 겉으로 보기에 문제없이 작동하고 있는 것처럼 보이는 이유는 교사들이 내적 승복 없이 평가에서 요구하는 서류와 자료들을 생산해 제공하고 있기 때문이다. 교직사회에서의 진정한 변화의 바람은 교사공동체 내부에 의한 자발적 참여 없이는 불가능하다. 따라서 지금까지 시행되어 온 외적 책무성 중심의 교사평가와 학교평가에 대하여 본질적인 재검토가 필요하다.

III. 교사평가 정책의 전개와 쟁점

1. 교사평가의 목적과 의의

“왜 교사평가를 해야 하나”라는 질문에 대하여 사람들은 그저 “법률에 규정되어 있으니까”라고 쉽게 답변을 한다. 그렇다면 “왜 법률로 교사평가를 하도록 강제하고 있나?”라고 되물으면 아마도 십중팔구는 “학교가 공적 재원으로 운영되는 기관이니깐 일반 국민은 높은 질의 교육서비스를 요구할 권리가 있다”라는 방식으로 답할 것이다. 그러나 사실 교사평가의 목적은 나라마다 그 나라의 정치사회적인 상황에 따라 또 연구자에 따라 다르게 규정되어 왔다. 교사평가의 목적을 무엇으로 삼는가 하는 것은 교사평가제를 설계하고 적용하는 데 기초가 되기 때문에 매우 중요하다.

Sawa(2005)는 여러 관련 문헌을 종합한 결과 캐나다의 교사평가의 목적을 다음 6가지로 정리하였다. 첫째, 교사평가는 자기발전과 동료 지원을 조장함으로써 수업의 질을 향상시킬 수 있어야 한다. 둘째, 교사들의 능력개발을 위한 활동을 확인할 수 있어야 하고 그것에 대해 등급을 매길 수 있어야 한다. 셋째, 선발과정에 타당성을 부여할 수 있어야 한다. 넷째, 학교 당국과 교사들 사이에 중요한 의사소통의 수단으로 기능할 수 있어야 한다. 다섯째, 정년보장, 전보, 승진, 해고 등 인사결정에 도움을 주어야 한다. 여섯째, 평가결과 경계선에 있는 교사들에게 구조화된 지원을 제공함으로써 학생들을 무능한 교사들로부터 보호할 수 있어야 한다.

비슷한 맥락에서 Haefele(1993)은 미국의 경우 일반적으로 교사 평가는 1) 자격부여 및 선발 과정에서 부적격자를 가려내고, 2) 무능 교사 또는 부적격 교사를 퇴출시키기 위한 기초자료를 제공하며, 3) (학교교육의 질에 대한) 책무성 문제(법률적 상황 또는 정치적 상황)에 대해 방어하고, 4) 개별 교사에게 건설적인 피드백을 주며, 5) 탁월한 교육 수행을 격려하고, 6) 교사 능력개발의 방향을 제공하며, 끝으로 7) 행정가와 교사가 협력하여 학교교육의 질을 높이기 위한 목적을 지니고 있다고 하였다.

Wheeler와 Scriven(1997)도 교사평가의 다양한 목적을 다음과 같이 열거하고 있다: 1) 임용을 위한 평가, 2) 봉급수준을 위한 평가, 3) 배치를 위한 평가, 4) 정원감축을 위한 평가, 5) 업무수행능력 평가, 6) 퇴직 면제를 위한 평가, 7) 퇴출을 위한 평가, 8) 자격증 교부를 위한 평가, 9) 종신재직권(tenure) 획득을 위한 평가, 10), 포상 및 인정을 위한 평가, 11) 종신재직권 획득 후 재직 적격성 심사를 위한 평가, 12) 자기평가, 13) 승진 평가 등.

김이경과 박상완(2005)은 교사평가의 목적을 중심으로 교사평가의 유형을 전문성 신장을 위한 평가, 우수교사 인정을 위한 평가, 승진 평정을 위한 평가, 부적격 교사

판별을 위한 평가 등 네 가지로 구분하고, 앞의 두 개를 성장 중심 교사평가, 뒤의 두 개를 관리 중심 평가로 유형화 하였다.

이러한 목적들은 크게 총괄적(summative) 목적과 형성적(formative) 목적의 두 종류로 구분할 수 있다. 전자는 모종의 결정을 하기 위한 것이고, 후자는 교사의 전문적 발달을 돕기 위한 것이다. 한마디로 교사 평가의 목적은 책무성에 터한 교사의 질 보장 및 교사의 전문적 발달의 두 가지로 구분할 수 있다. 이 두 가지는 서로 밀접히 관련이 되어 있기는 하나, 대체로 국회의원, 정책결정자, 그리고 일반 시민과 학부모들은 전자를, 교육 전문가와 교사들은 후자를 상대적으로 강조하는 경향이 있다 (Danielson & McGreal, 2000).

교사평가의 이러한 두 가지 목적은 때때로 갈등하기도 하고 긴장관계에 놓여 있기도 하지만, 어느 것 하나도 양보하기 쉽지 않은 게 사실이다. 정부 입장에서는 교사들을 신뢰롭고 타당한 방법으로 평가하고, 그 결과를 가지고 승진, 전보, 성과급 등 인사 관련 결정을 공정하게 실시할 필요가 있다. 이러한 평가는 일정 기준에 미달하는 소위 ‘부적격 교사’를 퇴출하는 장치가 되기도 하면서 (실제로는 일어나고 있지 않지만), “학교교육의 질을 일정 수준으로 유지하고 있으니 학부모들은 마음 놓고 자녀를 학교에 맡겨도 된다”라는 메시지를 국민들에게 주기 위한 목적도 띠게 된다. 이러한 의미의 교사평가는 주로 ‘외적 책무성’의 맥락에서 논의된다. 한편, 교사평가는 교사의 전문성을 지속적으로 향상시키기 위한 목적을 지니고 있다. 교사평가는 특히 교사의 직무 중 핵심이라고 할 수 있는 수업의 질을 높이는 데 도움이 되어야 한다. 전문적 학습을 통하여 교사의 전문성을 끊임없이 발전시켜야 하는 이유는 “수업 자체가 너무 어려운 일이기 때문”이다. 교사의 수업전문성 발달은 교직 생애 전반에 걸쳐 일어나야 하는 과업이라고 할 수 있고, 교사평가는 바로 이 점을 고려해야 한다. 이러한 맥락에서 강조되는 교사평가는 ‘내적 책무성’과 관련을 맺고 있다.

Danielson(2010)은 교사평가의 두 가지 목적을 동시에 달성할 수 있는 방법과 도구를 개발하여 실시하는 것이 가장 이상적이라고 주장하고 있다. 그녀는 이러한 교사평가체제의 성공을 위한 전제 조건으로서 잘 훈련된 평가자와 전문적 대화를 위한 충분한 시간을 들고 있다. 교사평가의 틀 안에서 자기 수업에 대한 성찰 및 자기평가와 함께 동료교사 및 수업전문가와 의 공식·비공식 대화를 충분히 갖게 되면 교사평가는 학교교육의 질 관리는 물론이고 교사의 전문적 성장과 발달이라는 본래의 목적을 달성할 수 있을 것이라는 게 그녀의 생각이다. 그러나 하나의 제도를 가지고 서로 상충하는 목표를 달성하고자 하는 것은 문제가 있다는 비판도 있다. 이론적으로는 책무성과 전문성을 하나의 교사평가제의 틀 안에서 동시에 추구할 수 있을지도 모르지만, 실제로는 이것이 쉽지 않다는 것이다. 이들은 이러한 문제를 해결하기 위해서는 교사

평가의 목적에 따라 특화된 방법을 사용하는 게 바람직하다고 본다(McNeil, 1981; Stiggins & Duke, 1988). 교사평가의 목적에 따라 서로 다른 접근을 취할 수는 있으나 두 가지 평가 목적이 상호 연결되어 운영될 때 교수-학습 활동과 학교 조직의 효과성이 시너지 효과를 내며 함께 증진될 수 있을 것이다.

우리나라의 경우 두 가지 평가 목적이 서로 연계되지 못한 채, 교사의 전문적 발달 보다는 외적 책무성 중심의 교사평가제를 운영해 온 것으로 볼 수 있다. 이러한 점에서 기존의 근평이 교사의 승진 자료로만 활용될 뿐 전문성 개발에 전혀 도움을 주지 못하고 있다는 판단에 따라 새롭게 도입된 교원평가제는 의미가 크다. 그러나 새로운 교사평가제를 도입하고자 할 때 나타난 학부모 단체의 찬성과 교직원단체의 반대라는 어색한 반응을 보면 교사평가의 두 가지 목적이 얼마나 대립적인가 하는 것을 알 수 있다. 당시 교육부가 제시한 새로운 교사평가제의 목적이 사실이라면, 이에 대한 두 집단의 반응이 뒤바뀌어야 오히려 정상이다. 왜냐하면 일반적으로 학부모들은 일정 수준 이상의 수업의 질을 담보하여 학교를 믿고 자기 자녀들을 학교에 보낼 수 있게 해달라는 요구를 한다는 점에서 총괄평가로서의 교사평가를 강조하고, 교사들은 전문적 발달을 돕기 위한 형성평가로서의 교사평가를 좋아하기 때문이다. 교사의 전문적 능력개발을 목적으로 하고 있다는 새로운 교사평가제에 대해 교직원단체들이 반대했던 이유는 교육부와 교직원단체 사이의 의사소통과 신뢰에 문제가 있기 때문으로 생각된다.

여은정(2006)의 조사 결과는 이것을 일부 드러내 주고 있다. 새로운 교사평가제 도입 목적에 대하여 교사들은 교사의 전문성 향상(29.6%) 못지않게, 공교육 부실 책임을 교원에 전가(31.0%), 부적격 교사 퇴출(29.9%), 승진 및 인사관리(9.6%) 등으로 인식하고 있다. 이 결과를 소속 교직원단체별로 보면 소속단체가 없는 교사들은 ‘교사의 전문성 향상’(39.1%)으로 인식하고 있으나, 교총 소속 교사들은 ‘부적격 교사 퇴출’(36.5%), 전교조 소속 교사들은 ‘공교육 부실 책임 교원에 전가’(44.0%)에 새로운 교사평가제의 목적이 있다고 인식하고 있는 것으로 나타났다. 교직원단체들은 새로운 교사평가제와 관련하여 아무리 교육부가 평가결과를 전문성 향상을 위한 기초 자료로만 활용할 것이라고 공언해도, 여전히 부적격 교사 퇴출, 공교육 부실 책임을 교원에 전가 등 숨은 의도가 있다고 인식하고 있는 것이다. 아마도 이것은 교직원단체의 해묵은 정부에 대한 불신과 관련이 있을 것인 바, 교육부가 교직원단체와의 합의안이 마련될 때까지 새로운 교사평가를 위한 시범학교를 선정하지 않기로 한 약속을 깨뜨리고 교사평가를 위한 시범학교 운영을 강행할 때부터 예고된 것이었다. 우리나라에서 새로운 교사평가제에 대한 논의가 자율과 경쟁을 강조하는 신자유주의의 영향 아래 성과급과의 관련 속에서 처음 시작되었고, 폭력교사, 무능교사, 성적 조작 교사 등의 부

적격 교사에 대한 사회문제에 대한 하나의 해법으로 논의되었다는 사실을 고려하면 교직원단체의 새로운 교사평가제에 대한 오해(?)를 이해할 만하기도 하다.

학부모 집단과 시민단체의 경우 기본적으로 새로운 교사평가제에 찬성하면서, 3년 평가주기를 1년으로 하여 평가의 실효성을 높이고 관련 법령을 조속히 통과시킬 것을 촉구하였으며, 평가 결과를 교사의 보상 및 퇴출에 연계시켜야 한다고 주장하였다(황영남, 2003). 대부분의 언론들도 새로운 교사평가제에 대하여 찬성의 입장을 지니고 있으며, 잘하는 교사를 우대하고 못하는 교사에게 불이익을 주는 식으로 가지 않으면 교사평가의 의미가 퇴색된다고 하면서 학부모 단체의 입장을 지지하였다(김병주·김태완·김은아, 2006). 교사평가의 목적 및 결과 활용과 관련하여 이해집단 간에 다른 견해를 갖고 있는 것은 자연스러운 현상이라고 할 수 있다.

교원단체의 경우 교사평가의 결과를 자기개발 자료로 활용하되 부적격 무능교사의 퇴출수단으로는 활용되면 안 된다는 입장을 보인 한편, 학부모 단체는 교사평가의 결과를 부적격 무능교사를 검색하는 수단으로 활용할 것을 주장하였다. 교육부는 부적격 교사의 퇴출에 대한 학부모 및 시민 단체의 요구를 받아들여, 새로운 교사평가를 통해서가 아니라 별도의 대책을 마련하는 것으로 방향을 잡으면서 교직원단체의 요구도 수렴하면서 교원평가제는 오늘에 이르고 있다.

교육부의 입장에서 보면 교원평가제를 새롭게 도입하려 하고 있다는 사실 자체가 학교 실패를 인식하고 있으며, 개혁에의 관심과 의지가 있다는 신호를 일반 국민에게 주고 있는 것이라고 할 수 있다(김재웅, 2008). 그러나 이러한 개혁이 ‘언어의 상징성’을 활용하는 정치적 구호(Edelman, 1964; Elmore et al., 1990; Hess, 1999)에 그쳐서는 안 될 것이다. 우리의 과제는 진정한 변화, 즉 교사의 전문적 발달에 기여하는 교사평가를 어떻게 만들어 낼 것이냐에 있다. 교사평가의 경우 책무성을 묻기 위한 평가보다 전문성 개발을 위한 평가가 더 중요하고 본질적이라고 보기 때문이다.

2. 교사평가 정책의 역사적 검토

여기에서는 현재 우리나라에서 이루어지고 있는 교사평가의 세 가지 유형, 즉 근무성적평가, 교원능력개발평가, 성과급 평가에 대하여 먼저 역사적인 전개과정을 사실을 중심으로 기술한다. 이어서 책무성 확보와 전문성 개발이라는 교사평가의 두 가지 목적에 비추어 현황과 문제를 살펴본다. 이 세 가지 교사평가가 각각 목적하고 있는 바를 달성하고 있는 것인지, 만일 그렇지 못하다면 그 이유는 무엇인지 심층적으로 분석한다. 이러한 분석 결과는 뒤에서 제시하게 될 교사평가의 개선방향과 과제를 도출하는 데 기초자료가 될 것이다.

가. 근무성적평정의 현황과 문제

1) 근무성적평정의 현황

교원근무성적평정(이하 ‘근평’)은 1964년 7월 8일 대통령령 제1863호로 ‘교육공무원승진규정’이 제정·공포된 이래 우리나라에서 활용되어 온 가장 전통적인 교사 평가 방법이다. 흥미로운 것은 근평의 목적을 명시적으로 진술한 규정이 없다는 사실이다. 다만 교육공무원승진규정을 통하여 그것을 간접적으로 확인할 수 있을 뿐이다. 승진 규정 제1장 제1조(목적)에서 “이 영은 교육공무원법 제13조 및 제 14조의 규정에 의하여 교육공무원의 경력, 근무성적 및 연수성적의 평정과 승진후보자 명부의 작성에 관한 사항을 규정함으로써 인사행정의 공정을 기함을 목적으로 한다”라고 기술하고 있다. 그리고 위 규정 제27조(근무성적평정 결과의 활용)에서 “근무성적평정의 결과는 전보, 포상 등 인사관리에 반영하여야 한다”라고 규정하고 있다. 한마디로 근평의 목적을 인사관리의 기초자료를 제공하고 인사행정의 공정을 기하는 데에 두고 있다고 할 수 있다. 아래에서 살펴보겠지만, 근평이 교사의 전문적 발달을 도모해야 한다는 교사평가의 일차적인 목적과는 상관없이 파행적으로 운영될 수밖에 없었던 근본적인 뿌리에는 근평에 대한 법적 규정의 미흡에 있다고 할 수 있다.

현재 근평의 내용은 교육자로서의 품성(10%), 공직자로서의 자세(10%), 학습지도(40%), 생활지도(20%), 교육연구 및 담당업무(20%)로 구성되어 있다 (<표 III-1> 참조). 개별 교사 근평의 점수는 교감과 교장의 평가점수(70%)와 동료교사의 다면 평가점수(30%)를 합산하여 산출한다. 교사에 대한 다면평가자는 교장이 구성하되, 평가대상자의 근무실적·근무수행능력 및 근무수행태도를 잘 아는 동료교사 중에서 3인 이상으로 구성한다. 다면평가자 구성에 관한 기준 및 절차 등에 관하여 필요한 사항은 교육감이 정한다.

근평은 평정대상자가 작성하여 제출한 교육공무원 자기실적 평가서를 참작하여 실시하도록 되어 있다. 교사의 자기실적 평가서의 내용은 평가지침, 평가기간, 평가자의 기초자료, 자기실적평가(학습지도, 생활지도, 교육연구, 담당업무), 자기평가 종합상황 등으로 구성되어 있으며, 자기평가의 항목에는 목표달성도, 창의성, 적시성, 노력도에 대하여 만족, 보통, 미흡의 3단계로 평가하도록 되어 있다.

교사에 대한 근무성적의 평정점은 교감이 평정자가 되어 100점 만점으로 평정한 점수를 30%로, 교장이 확인자가 되어 100점 만점으로 평정한 점수를 40%로 환산한 후, 그 환산된 점수를 합산하여 70점 만점으로 산출한다. 다면평가점은 100점 만점으로 평정한 점수

를 30%로 환산하여 30점 만점으로 산출한다. 근무성적평정점과 다면평가점을 합산한 100점 만점의 합산점은 ① 수(95점 이상) 30%, ② 우(90점 이상 95점 미만) 40%, ③ 미(85점 이상 90점 미만) 20%, ④ 양(85점 미만) 10% 비율로 분포되도록 한다. 단 “양”에 해당하는 교사가 없거나 해당 비율 이하일 때는 “미”에 가산할 수 있다. 근무성적평정점과 다면평가점을 합산한 결과에 대하여, 평정대상자인 해당 교사의 요구가 있을 때에는 특별한 사정이 없는 한 본인의 최종 근무성적평정점 즉 합산점을 알려주어야 한다.

<표 III- 1> 교사 근무성적평정 요소 및 내용

평정사항	평정요소	평정 내용
자질 및 태도 (20점)	교육자 로서의 품성 (10점)	교원의 사명과 직무에 관한 책임과 긍지를 지니고 있는가
		교원으로서의 청렴한 생활태도와 예의를 갖추었는가
		학생에 대한 이해와 사랑을 바탕으로 교육에 헌신하는가
		학부모·학생으로부터 신뢰와 존경을 받고 있는가
	공직자 로서의 자세 (10점)	교육에 대한 올바른 신념을 가지고 있는가
		근면하고 직무에 충실하며 솔선수범하는가
		교직원간에 협조적이며 학생에 대해 포용력이 있는가
		자발적·적극적으로 직무를 수행하는가
근무실적 및 근무수행 능력 (80점)	학습지도 (40점)	수업연구 및 준비에 최선을 다하는가
		수업방법의 개선 노력과 학습지도에 열의가 있는가
		교육과정을 창의적으로 구상하며 교재를 효율적으로 활용하는가
		평가계획이 적절하고, 평가의 결과를 효율적으로 활용하는가
	생활지도 (20점)	학생의 인성교육 및 진로지도에 열의가 있는가
		학교행사 및 교내외 생활지도에 최선을 다하는가
		학생의 심리, 고민 등을 이해하기 위하여 노력하고 적절히 지도하는가
		교육활동에 있어 학생 개개인의 건강·안전지도 등에 충분한 배려를 하는가
	교육연구 및 담당업무 (20점)	전문성 신장을 위한 연구·연수활동에 적극적인가
		담당업무를 정확하고 합리적으로 처리하는가
		학교교육목표의 달성을 위한 임무수행에 적극적인가
		담당업무를 창의적으로 개선하고 조정하는가

이러한 평가결과 즉 근무성적점수(100점 만점)는 경력점수(70점 만점), 연수성적(30점 만점), 가산점(최대 13점)과 함께 환산되어 교감 승진의 기초자료로 활용되고 있다. 2007년 5월 승진규정이 개정되기 전까지 근평 결과의 승진 시 반영기간은 최근 2년이였다. 경력점수가 만점이 되는 기간이 25년이니까 논리적으로 입직 후 23년 동안은 근평에 전혀 신경을 쓰지 않아도 되었음을 의미한다. 이러한 문제점을 개선하기 위해 근평 결과의 반영기간을 최근 10년으로 늘렸다.

2) 근무성적평정의 문제

그러나 근평은 여전히 교사들이 하고 있는 일을 정확하게 평가해 낼 수 없고 교사의 전문적 발달을 돕기 위한 기초 자료를 제공하는 데에도 한계가 있다는 비판이 여러 연구자들로부터 줄곧 제기되어 왔다. 교사 근평과 관련하여 그동안 제기되어 온 문제점들은 다음과 같이 정리될 수 있다(강인수, 2000; 권기욱, 2000; 김이경·박상완, 2005; 김희규, 2005; 신상명, 2004; 이병환, 2004; 이윤식, 2004; 전제상, 2003).

첫째, 교사 근평 결과가 승진 등 인사행정의 자료로만 활용되고, 교사의 전문적 자질 및 능력개발을 위한 기초 자료로 활용되지 못하고 있다. 따라서 승진에 관심이 있고 승진 시기가 가까이 다가온 교사들에게만 의미가 있을 뿐, 대부분의 교사들, 특히 교장, 교감 승진을 포기한 교사들, 소위 ‘교포들’에게는 교사 평가로서의 의미가 전혀 없다. (실제로 전자에 해당하는 교사들이 직무수행의 질과 상관없이 후자에 속하는 교사들에 비해 높은 근평을 받아 왔다.) 둘째, 교사 근평에서 사용되고 있는 평정요소, 평가내용 및 기준이 추상적으로 제시되어 있어서 평가가 평가자의 주관적인 판단에 치우칠 우려가 높다. 교사들의 학습지도와 생활지도를 세밀하게 관찰하고 객관적인 기준에 따라 평가해야 하지만 이것이 쉽지도 않았고, 여러 가지 이유로 이루어지지 않았다. 더군다나 2007년 승진규정이 개정되기 전에는 근평 결과는 비공개가 원칙이었기 때문에 어느 누구도 근평 결과에 이의를 제기하지 않았다. 이러한 근평은 자연스럽게 대다수의 교사들의 관심 밖으로 멀어져 갔다. 셋째, 평가자가 교장, 교감으로 한정되어 있어 공정성과 객관성, 신뢰성이 미흡하고, 이에 따라 교사 근평에 대한 교사들의 불신이 만연되어 있었다. 실제로 대부분의 학교에서는 근평이 교장의 교사들을 자기가 원하는 방향으로 통제하는 수단일 뿐이었다. 이러한 문제점을 개선하기 위해 최근 동료교사 3명도 다면평가로 참여하게 되기는 했지만 이들 평가자를 교장이 임명한다는 점에서 근본적인 문제는 여전히 남아 있다. 넷째, 전국적으로 초등학교와 중등학교의 모든 교사들에게 평가 요소가 획일적으로 적용되고 있기 때문에 평가에 있어서 지역별, 학교급별, 교사발달 단계별 특성을 전혀 적용할 수가 없게 되어 있다. 이러한 근평은 경직된 상대평가를 하면서 개별 교사에게 수업과 관련하여 개선이 필요한 점에 대한 정보를 전혀 제공하지 못하고 있다.

이러한 근평에 대하여 2003년 우리나라를 방문하여 교원정책에 관하여 전반적인 진단을 한 OECD의 권고안에서도 다음과 같이 기술하고 있다(Coolahan et al., 2004).

한국의 근무성적평정제도는 교사의 경력발달에 체계적인 영향을 끼치지 못하며, 교사들이 계속해서 효과적으로 직무를 수행할 수 있도록 보장하는 제도적 장치

가 되지 못하고 있다. 예컨대 교장이 어떤 교사의 부족한 점을 확인한다 하더라도 그 교사가 전문적 발달을 위하여 어떠한 활동을 해야 하는지에 대한 정보를 전혀 주지 못하고 있다. 승진에 도움이 되는 근평 점수를 획득한 교사의 경우에도 다른 교사들과 어떤 점에서 그의 성취가 뛰어난지 근거를 발견하기가 쉽지 않다. 더 나아가 근평이 교사의 직무수행과 적절한 능력을 평가하고 있는지도 분명하지 않으며, 평가의 객관성, 공정성, 명확성의 부족으로 인하여 대다수 교사들로부터 신뢰를 얻지 못하고 있는 것으로 보인다. (pp. 31-32) ... 교사평가는 개별적인 교사에 초점을 맞추기보다는 학교 전체를 중심에 놓고 전략적인 학교발전이라는 맥락에서 이루어져야 한다. 교사평가는 별을 주기 위한 수단이라 아니라 교사의 전문적 발달을 위한 수단으로 간주되어야 한다. (p. 39)

김이경 등(2004)이 조사한 결과인 <표 III-2>에서도 알 수 있듯이, 대부분의 교사들도 기존 근평 제도에 대하여 문제를 제기하고, 이에 대한 수정 보완 또는 전면적 개편의 필요성이 있다는 의견을 지니고 있었음을 알 수 있다. 이러한 요구는 특히 교사 집단에서 상대적으로 크게 나타나고 있다.

<표 III-2> 근무성적평정제도의 문제점에 대한 인식

단위: 명(%)

구분	교장	교감	부장교사	교사	전체
별 문제 없음	19(15.6)	11(9.2)	33(6.8)	59(4.2)	122(5.8)
현행 틀 유지하되 부분적 수정.보완	93(76.2)	95(79.8)	288(59.3)	775(55.6)	1251(59.0)
제도의 틀을 새롭게 바꿈	10(8.2)	13(10.9)	165(34.0)	560(40.2)	748(35.3)

자료: 김이경 외 (2004). **교사평가 시스템 연구**. 한국교육개발원, p. 126.

지금까지 교사 근평제도를 통하여 교사평가를 해 오고는 하였으나, 평가의 본래 목적 가운데 하나인 교사의 전문적 발달을 돕는 기능을 전혀 수행하지 못하였다고 할 수 있다. 오직 승진 대상자를 선별하는 도구로서만 기능해 온 교사 근평은 승진을 앞두고 있는 교사들 이외의 대부분 교사들에게 형식적인 절차에 불과하였다. 최근 들어 교사 자기실적 평가서를 제출하도록 하고, 동료교사 3인에 의한 다면평가 등을 도입하는 등 정부도 나름대로 교사 근평 제도 자체를 개선하려는 노력을 기울여 온 것도 사실이나, 여전히 그 존재이유에 대해서는 교사집단의 신뢰를 얻지 못하고 있는 것으로 보인다. 근평은 우리나라의 학교에서 교사평가의 본질을 왜곡시키는 가운데 오랫동안

동안 ‘교사평가=승진평가’라는 잘못된 등식이 신화처럼 굳어진 채로 작동될 수 있도록 하는 데 기여해 왔다. 따라서 현행 근평의 틀을 근본적으로 바꿀 필요가 있다. 이는 교사평가의 목적, 방법, 내용, 평가자, 평가결과의 활용 등을 전반적이고 종합적으로 고려하는 교사평가체제의 구안과 함께 시작되어야 할 것이다.

나. 교원능력개발평가의 도입과 쟁점

1) 교원능력개발평가의 도입과 전개

기존 근평의 문제점을 극복하면서 새로운 방식과 목적을 지닌 교원평가를 도입해야 할 필요성에 대해서는 김영삼 정부의 교육개혁위원회가 발표한 ‘신교육체제 수립을 위한 교육개혁방안(1995. 5.31)’에서 제기되었다. 이 방안에서는 품위 있고 유능한 교원을 육성하기 위하여 ‘능력 중심 승진·보수 체계를 도입하고, 교원종합평가를 실시하는 한편, 우수한 교원을 우대하는 정책’을 제안하였다. 그러나 이 때 제안된 교원종합평가는 정책으로 이어지지 못하였다. 새로운 교원평가제의 도입에 대하여 정부가 처음 구체적으로 언급한 것은 1999년 12월에 발표된 ‘교직발전 종합방안(시안)’에서이다. 여기에서는 “학교장 책임 하에 교사가 참여하는 학별 ‘교원평가위원회’를 구성하여 객관적이고 공정한 평가를 강구하며, 필요할 경우 학부모 등의 의견을 참고할 수 있도록 한다”라고 제안하였다. 그리고 “학교별 ‘교원평가위원회’는 교수학습지도 및 생활지도에 있어서 능력발전이 필요하다고 판단되는 교원에 대하여 연수 권고 등의 필요한 조치를 취한다”라고 규정하였다. 그러나 교사들은 냉담하다 못해 강하게 반발하였고, 새로운 교원평가제 도입에 대한 논의조차 시작하지 못하였다.

이어서 2001년 2월에 발표한 ‘교직발전 종합방안’에서 교육부는 새로운 교원 평가 결과를 교사 성과급제에 연계시키겠다고 발표하였다. 이에 대해 전교조는 성과급 반납 투쟁을 전개하는 등 격렬하게 반응하였고, 많은 학교들이 성과급을 편법으로 지급하기에 이르렀다. 이러한 상황에서 교육부는 2001년 7월 발표된 ‘교직발전 종합방안’의 최종안에서 교원 평가에 관한 사항을 슬그머니 삭제하였다(김병주·김태완·김은아, 2006).

그러다가 새로운 교원평가제가 하나의 정책으로 사회적인 이슈가 된 것은 2004년 2월 안병영 교육부총리가 새로운 교원평가제에 관한 입장을 표명하면서부터이다. 이어 교육부는 2004년 8월부터 2005년 2월까지 교원평가제도 개선 정책연구를 한국교육학회, 한국교육행정학회, 한국교육평가학회가 공동으로 수행하도록 하였고, 그 연구 결과를 가지고 2004년 12월 29일 교원평가제도 개선방안 공청회를 개최하였다. 이것

은 새로운 교원평가제에 대한 사회적 논쟁의 불씨를 붙이는 역할을 하였다. 이후 새로운 교원평가제에 대한 교직단체의 강력한 반대 입장과 학부모 단체와 시민 단체 및 언론의 찬성 입장의 대립 구도를 형성하게 되었다. 교육부는 2005년 5월, 교원의 능력개발 지향, 단위학교 교육공동체가 참여하는 다면평가제, 단위학교 자율성 보장, 점진적·단계적 추진 등을 골자로 하는 새로운 교원평가제 시안을 발표하였으며, 교원 평가의 목적은 교원의 신분 위협이나 처벌에 있지 않고 교원의 전문성 신장에 있음을 명백하게 밝힘으로써 교직단체의 반대를 무마하려고 하였다(김이경·김갑성·김도기·김순남, 2006).

그럼에도 불구하고 새로운 교원평가제의 도입에 대한 교직단체의 반대 목소리는 수그러들지 않았다. 교직단체는 교원평가가 형식적으로는 ‘전문성 발달’을 위한 것이라고는 하나 결국 교직의 안정성을 해치고 구조조정의 수단으로 악용될 것이라는 생각을 갖고 있었다(김희규, 2005). 특히 교육부가 발표한 새로운 교원평가제 시안이 교사의 퇴출을 전제조건으로 하고 있다고 믿는 전교조의 경우, 어떠한 형태로든지 교원평가제 도입을 받아들일 수 없다는 입장을 견지하였다. 반면에 학부모 단체와 시민단체는 교원평가에 학부모가 참여하는 게 당연하다고 하면서 평가 결과 부적격 교사에 대하여 처벌할 수 있어야 한다고 맞섰다(김홍원·김갑성, 2005).

이에 2005년 6월 20일 교육부는 교원평가제가 “교육부안대로 추진될 경우 교육현장의 혼란이 초래될 우려가 있다”는 이유로 ‘정부-교원단체 학교교육력 제고를 위한 특별협의회’를 구성하고, 교원평가제 개선방안을 새롭게 협의하기로 합의하는 등 교사 평가에 대하여 한 발 물러서는 자세를 취하였다. 교육부와 전교조, 한국교총, 한교조 등으로 구성된 이 특별협의회는 그 이후 여러 차례에 걸친 회의를 통해 의견을 조율하였으나 합의에 이르지 못하였다. 교육부가 합의안이 마련될 때까지 새로운 교원평가를 위한 시범학교를 선정하지 않기로 한 약속을 지키지 않고 2005년 11월 7일 전국에서 48개 시범학교를 확정, 발표함으로써 이 위원회는 해체되기에 이르렀다. 이것은 교육부의 교원평가제의 도입에 대한 의지가 얼마나 강한가를 보여주는 사건이라고 할 수 있다.

그 이후 2006년 3월부터 12월까지 19개 학교를 추가하여 총 67개의 시범학교를 운영하였다. 이 때만해도 2007년도에 전면적으로 시행할 계획을 가지고 있었으나, 전교조가 새로운 교원평가제 강행에 반대하며 연가투쟁이라도 불사하겠다는 강력한 반발의사를 표현하는 등 교직 단체의 반대에 부딪쳐 전면적 시행은 유보되었다. 새로운 교원평가제의 도입 의지가 확고했던 교육부는 2006년 12월 29일 초·중등교육법 일부개정법률안(의안번호 5891)을 국회에 제출하였다. 그러나 이 개정법률안은 곧바로 처리되지 않았다. 국회의 의결을 거치지 못하고 표류해 왔다는 사실은 새로운 교원평가

제가 정치적으로 얼마나 민감한 사안인가 하는 것을 보여 준 것이다.

한편, 교육부는 2차까지의 시범운영 결과를 토대로 새로운 교원평가제의 문제점을 일부 보완하여 전국적 적용에 앞서 한 번 더 운영해 봄으로써 현장 적합성 및 실효성 높은 방안을 마련하기 위하여 2007년 3월부터 교원능력개발평가 선도학교 506개를 선정, 운영하였다. 지정된 선도학교는 초등학교 237교, 중학교 189교, 고등학교 80교이고, 설립별로는 국립 7교, 공립 464교, 사립 35교이며, 전국적인 파급효과를 고려하여 지역적으로 안배가 되도록 하였다. 그러면서 교육부는 2007년도 안에 관련 법령을 정비하여 2008학년도부터 본격 적용할 예정이라고 밝혔다. 그러나 2007년도에도 관련 법률의 개정은 이루어지지 못하였고, 이명박 정부가 들어서서 교육과학기술부는 대통령 업무보고 자료에서 2008년 6월 안에 관계 법령을 마련하여 새로운 교원평가제를 전면 도입할 계획이라고 밝혔다. 결국 중앙 정부 수준의 법률 개정이 이루어지지 못하자, 교원평가제는 2010년도에 시·도교육청 수준의 교육규칙 제정을 통해 전면 시행할 수밖에 없었다.

다행히 2011년도에 ‘교원 등의 연수에 관한 규정’ 대통령령 개정을 통한 법령 근거를 마련하여 정책 시행의 강제성의 수준을 높였다. 그러나 이는 교원평가제를 위해서는 정석은 아닌 것으로 판단된다. 우여곡절 끝에 법제화된 교원평가제는 ‘교원 등의 연수에 관한 규정’ 대통령령 개정의 이유에 의하면 “교원에 대한 연수가 보다 실질적이고 효과적으로 이루어질 수 있도록 하기” 위한 근거를 마련하기 위한 것으로 되어 있다. 적어도 법규상으로 보면 교원평가제는 교원의 학업지도 및 생활지도와 관련된 전문적 능력을 함양하고자 하는 목적에서 시도된 것이 아니라 종전에 있던 교원 직무연수제도의 대상자를 선정하기 위한 수단으로 도입된 것으로 되어 있다. 대통령령 개정 이유에서도 교원에 대한 정확한 능력평가를 바탕으로 직무연수교육을 실시함으로써 연수교육의 효과를 높이고, 교원의 전문역량 강화에 실질적으로 이바지할 수 있을 것으로 기술하고 있다. 초·중등학교에 근무하는 교원을 대상으로 교원의 능력을 진단하기 위한 평가(교원능력개발평가)를 실시할 수 있는 법적 근거를 교원의 효과적인 직무연수체계를 운영하기 위한 필요에서 찾고 있는 셈이다. 아마도 이러한 편법은 교육부가 국회를 통하여 초·중등교육법에 교원평가제 의무 실시 조항을 삽입하려다가 실패했기 때문에 나타난 것으로 이해된다.

2) 교원능력개발평가의 현황과 쟁점

‘교원 등의 연수에 관한 규정’에 따라 교육부장관 및 교육감은 직무연수의 대상자를 선정하기 위하여 초·중등학교의 교원을 대상으로 교원의 능력을 진단하기 위한 평가

를 매년 실시할 수 있게 되었다. 위의 규정은 교원의 능력을 정확하게 진단하고 평가 결과가 왜곡되지 않도록 객관적이고 공정한 방법으로 실시할 것을 규정하고 있다. 평가의 공정성과 신뢰성, 객관성과 타당성을 확보하기 위하여 동료 교원 상호 간의 평가 및 학생·학부모 만족도 조사 등의 방법으로 평가를 실시하도록 하고, 평가에 참여하는 사람들의 익명성을 보장하도록 하고 있다. 교원능력개발평가 표준 평가모형의 개요는 <표 III-3>과 같다.

<표 III-3> 교원능력개발평가 표준 모형

구 분		주 요 내 용		
목 적		교원 전문성 신장을 통한 공교육 신뢰 회복		
평가 대상		국·공·사립, 초·중·고 및 특수학교 재직 교원(보건, 영양, 사서, 상담 등 비교과교사 포함, 기간제교사 포함) ※시·도 교육청 시행계획에 따라 일정 기준의 (전일제)강사 포함		
평가 종류/ 평가참여자	동료교원 평가	교장 또는 교감 중 1인 이상 + 교사 3인 이상		
	학생만족도 조사	직접 지도를 받은 학생 → 개별교원 대상		
	학부모만족 도조사	지도받는 학생의 학부모 → 개별교원 대상		
평가지기		매년 1회 이상 (학생·학부모 만족도 1학기말 권장, 동료교원평가 10월 말까지)		
평가지행 주체(주관)		단위학교장이 소속 교사에 대하여 실시 시·도교육감(지역교육청 교육장)이 교장·교감에 대하여 실시		
평가영 역· 요 소· 지표	교사	학습 지도	수업준비, 수업실행, 평가 및 활용 등 평가 요소	교수·학습전략수립 등 12개 지표
		생활 지도	개인 생활지도, 사회 생활지도 ※비교과교사의 경우, 담당직무를 영역으로 '학생지원'을 평가요소로함	가정연계지도 등 6개 지표
	교장·교 감	학교 경영	학교교육계획, 교내장학, 교원인사, 시설관리 및 예산운용 ※교감은 시설관리 및 예산운용 지표 제외	학교경영목표관리 등 8개 지표
평가문항		평가지표당 각2~5문항으로 구성(※단위학교 선택 및 개발)		
평가방법		5점 척도 절대평가 방식과 서술형 응답식 병행		
결과 통보		교육감·학교장은 개별교원에게 평가지표별·평가종류별 환산점 및 합산점 수를 통보 (※단위학교 전체 평가결과값은 학교정보공시제를 통해 공개)		
결과 활용		- 능력개발 지원을 위한 맞춤형 연수 등 자료 활용 - 우수 교원에 대한 별도 프로그램 제공 - 미흡 교원에 대한 단계별 연수 부과		
평가관리기구		교육청 및 학교에 교원능력개발평가관리위원회 설치 (교원, 학부모, 외부전문가 등 5인 이상 11인 이내로 구성)		

출처 : 교육과학기술부(2010). 2010학년도 교원능력개발평가 표준 매뉴얼.

현재 교원평가제는 평가참여자를 기준으로 볼 때 동료교원 평가, 학생만족도 조사, 학부모만족도 조사 등 3가지로서, 매년 1회 이상 실시된다. 교사들을 대상으로는 수업준비, 수업실행, 평가 및 활용 등 학습지도 영역과 개인 생활지도 및 사회 생활지도 등 생활지도 영역에 대하여 평가가 이루어진다. 교장·교감에 대하여는 학교경영 영역에 대하여 평가가 이루어진다. 평가결과는 능력개발 지원을 위한 맞춤형 연수 등 자료 활용, 우수 교원에 대한 별도 프로그램 제공, 미흡 교원에 대한 단계별 연수 부과 등으로 활용된다. 아울러, 교원평가제가 보다 객관적이고 신중하게 추진될 수 있도록 시·도 교육청 및 학교별로 ‘교원능력개발평가관리위원회’를 구성·운영하도록 하고 있다.

교원평가제를 도입하고자 할 때 가장 큰 쟁점은 학생과 학부모가 교사평가에 참여한다는 것이었다. 전통적인 교직관에 익숙해 있던 많은 교사들은 “어떻게 감히 학생이 선생님을 평가할 수 있는가?”라는 질문을 제기하며 교원평가제에 반대하였다. 1999년 한국교원단체총연합회가 1,574명의 교원을 대상으로 조사한 연구에서 보면 88.6%가 학부모 및 학생에 의한 교사평가에 대해 반대하고 있다(최희선·권기욱·전제상, 1999). 전화주(2001)의 조사결과에 따르면 학부모 및 학생에 의한 교사평가에 대해 표집된 631명의 교사 가운데 66.4%가 합당하지 않다고 응답하고 있다. 2003년 7월 교육부가 시·도 교육청을 대상으로 교사 다면 평가제 도입에 대한 의견조사 결과에서 16개 교육청 가운데 12개 교육청이 “교직 특성을 고려할 때 다면평가제가 바람직하지 않다”는 의사를 밝혔다(서정화·송영식, 2004). 한국교총(2007)이 교원평가 시범학교 4,159명의 교원을 대상으로 자체 조사한 결과에 따르면, 교사 (다면) 평가가 전문성 신장에 기여할 것인지 묻는 질문에 “기여하지 못할 것이다”라는 응답이 53.3%(2,215명)으로 나타났다.

평가의 주체와 관련하여 반드시 짚고 넘어가야 할 문제는 평가자의 평가 대상에 대한 안목과 체험의 수준이다. 누구나 평가에 참여하는 경우에는 평가 대상에 대한 자신의 품위를 기준으로 판단하게 되어 있다. 따라서 동일한 사건 또는 현상에 대해 평가 기준에 따라 다른 평가 결과가 나올 수 있다. 이것은 교사 평가에도 그대로 적용된다. 예컨대, 교사의 수업에 대하여 동료 교사, 학생, 학부모, 교장 등 다양한 주체가 평가한다고 할 때, 누구의 평가가 가장 타당하고 신뢰로운 것인지 말하기가 쉽지 않으며, 따라서 평가의 객관성에 의문을 제기할 수 있다. 교사의 수업에 대한 각자의 평가 기준에 따라 평가를 하기 때문이다. 우리나라에서 교직단체들이 교장, 학생, 학부모에 의한 교사 평가를 반대하는 것은 이러한 맥락에서 이해할 수 있다. 교직단체들은 이들의 수업에 대한 전문성이 평가 대상인 교사 자신보다 못하다는 생각을 하고 있는 것이다. 교사의 수업에 대한 만족도는 시장에서 물건을 구매하는 고객의 만족도나 정부의 행정 서비스에 대한 국민의 만족도와는 다르다는 사실이다(Rosenshine &

McGaw, 1973). 적어도 이것은 학생들이 수업에 대해 어떠한 생각을 가지고 있는가와 수업에 어떻게 참여하느냐와 밀접히 관련되어 있다. 따라서 교장, 동료교사, 학생, 학부모 등의 교사 평가에 대한 교사들의 신뢰를 높이기 위해서는 이들의 수업에 대한 안목을 높이지 않으면 안 된다(김재웅, 2008).

실제로 2차 시범운영 결과를 보면 평가 주체에 따라 동일한 교사의 수업에 대한 평가결과가 다르게 나타났으며, 이는 평가의 신뢰도를 떨어뜨리고 있다고 할 수 있다. 동료 교사에 의한 수업 평가 결과 ‘우수’ 이상으로 반응한 비율이 초등학교 92.1%, 중학교 86.6%, 고등학교 90.8%로 나타나 동료 교사에 대해 긍정적인 평가를 하고 있는 것으로 나타났다. 그러나 학생에 의한 교사 수업 만족도는 초등학교 72.8%, 중학교 60.9%, 고등학교 56.8%로서 동료 교사들에 의한 교사의 수업 평가와는 큰 차이를 보이고 있다(김이경·김갑성·김도가·김순남, 2006). 현재 사용되고 있는 교사에 대한 만족도 평가문항은 <표 III-4>와 같다.

<표 III-4> 교사 평가 만족도 평가 문항

만족도조사 대상자 : 선생님 · 만족도조사기간 : 2011-10-10 - 2011-11-11

만족도 조사 문항		만족도				
		매우 그렇다	그렇다	보통이다	그렇지 않다	매우 그렇지 않다
1	선생님은 좋은 수업을 위해 다양한 자료를 준비한다고 생각합니다.	☐	☐	☐	☐	☐
2	선생님은 학습내용을 재미있고 쉽게 가르친다고 생각합니다.	☐	☐	☐	☐	☐
3	선생님은 배운 내용을 확인하고, 적절한 평가를 한다고 생각합니다.	☐	☐	☐	☐	☐
4	선생님은 나에게 대해서 관심을 갖고 바르게 생활할 수 있도록 도와준다고 생각합니다.	☐	☐	☐	☐	☐
5	선생님은 내가 친구들과 잘 어울리며 즐겁게 학교생활을 할 수 있도록 도와준다고 생각합니다.	☐	☐	☐	☐	☐

※ 신중히 생각하고 작성하세요.

■ 선생님의 좋은 점

0 / 100자

■ 선생님께 배려는 점

0 / 100자

■ 기타

0 / 100자

평가

면담에 참여했던 교사들은 대체로 교원평가제에 대하여 부정적인 의견을 지니고 있었다.

교사들에게 교원평가에 대하여 이야기해 보라고 하면 거의 대부분이 ‘불쾌한 경험’이라고 답변합니다. 아주 피상적이고 획일적인 몇 가지 질문을 가지고 계량적으로 평가 받는 것 자체가 불쾌하다는 것입니다. 교원평가는 스스로의 성찰이나 타인의 비판을 통해 자기개선의 의지를 자극하는 것이 아니라 공포나 수치를 통해 회피나 모면의 의지만 자극할 뿐입니다. (고등학교 A 교사)

평가는 진단과 개선을 목적으로 해야 합니다. 이러한 취지에 비추어 볼 때 현행 교원평가는 그 목적과 운영 면에서 심각한 문제를 지니고 있습니다. 교원 대상 평가는 기존 근평 이외에 교원평가제와 성과급 평가의 3중 평가로 이루어져 있는데, 이 평가의 공통점은 계량화를 통해 교원 간 경쟁을 부추기는 것을 목적으로 한다는 것입니다. 교원평가제는 전문성 함양을 표방하고 있지만, 동료교사 간 평가도 인상평가 수준에 머물러 있습니다. (중학교 B 교사)

교원평가제는 교원의 전문성 향상이 명시적 목적이지만, 도입 당시 학교붕괴 담론, 교사불신 풍조 등 사회적 상황을 고려한 정치적 행위였음을 직시할 필요가 있습니다. 교원평가제는 교사집단에 대하여 열심히 해달라는 사회적 요구에 대한 정치적 대응이었던 셈이지요. 이러한 점에서 교원평가제는 처음부터 목적과 수단의 괴리를 안고 시작했다고 볼 수 있고, 이러한 점에서 성공적으로 시행되기가 쉽지 않았을 것입니다. (중학교 C 교사)

교원평가제는 교원의 전문성 성장에는 전혀 도움을 주지 않는, 한마디로 모멸감을 주는 평가입니다. 평가결과를 분석하여 수업 개선에 피드백을 하겠다는 교사는 거의 없습니다. 진정한 수업의 변화는 학교 공동체 안의 교사들이 함께 만들어 가는 노력이 있을 때 가능한 것입니다. 그러한 점에서 혁신학교에서 볼 수 있는 학교문화가 확산되는 것이 중요합니다. (고등학교 D 교사)

교사평가가 공정하게 객관적으로 이루어지기가 쉽지 않다는 것은 다음과 같은 면담 결과에서도 확인된다.

근평은 승진, 전보, 포상에 관련되어 있고, 교원평가제는 근평에서 객관성이 결여되고 있다는 점 때문에 교사의 전문성 향상을 위해서 도입된 것입니다. 그러나 평가하는 과정에서 문제가 많아요. 동료교사 5인 이상이면 동교과 과정에서

이루어지지만, 미술의 경우 예체능이 다 그렇겠지만, (5명이 안되므로) 다른 사람들을 모아서 이루어지므로 객관적인 평가가 이루어지지 않는 경우가 있어요. 또 학생부 선생님은 학생의 평가가 굉장히 낮은 경우가 많아요. 본인은 열심히 수업했는데도, 학생들이 점수를 낮게 줘요. 실질적으로 아이들에게 인기 있는 선생님은 아이들에게 높은 평가를 받는 거죠. 학생들에 의한 교사평가 가 인기 평가 방식으로 흘러가는 거죠. (중학교 E 교사)

수업공개에 오시는 분들이 10분도 안되는데 그분들이 평가하는 게 다고 나머지는 원격으로 평가하므로, 학부모는 아이들의 영향을 많이 받아요. 그러므로 신뢰성이 떨어질 수 있어요. 학생들 중에서도 악의적으로 평가를 하는 애들도 분명히 있을 거예요. 저도 학생들의 평가는 의미있다고 봐요. 선생님들의 마음을 아프게도 하고 움직이기도 하기 때문에... (중학교 F 교사)

교사평가의 목적이 교사의 전문적 능력의 향상에 있다면, 교사평가를 외부의 기준에 따라 일방적으로 적용하는 관료적 통제에서 자유롭게 풀어주는 한편, 교육에 직접 참여하고 있는 교육의 주체들이 교사의 역할을 멋있게 수행하는 것에 대해 서로 배울 수 있도록 해야 할 필요가 있다. 공개 수업 위주의 수업평가가 교사로 하여금 일회의 평가를 위한 일종의 ‘쇼’ 또는 ‘게임’을 준비하게 하는 등 여러 가지 부작용이 있다는 점을 고려할 때(심성보, 2007; Glass & Martinez, 1993), 현행 교원평가제는 시행된 지 얼마 되지 않았지만 개선의 여지가 크다고 할 수 있다.

다. 성과급 시행을 위한 교사평가

1) 성과급 평가의 개요 및 현황

교사들은 오랫동안 획일적인 봉급표에 의해 급여를 받아왔다. 그러나 열심히 일하는 교사와 그렇지 않은 교사 사이에 급여상 차이가 없기 때문에 열심히 일하고자 하는 동기유발이 되지 않는다는 지적에 따라 학교에도 모종의 성과급이 도입될 필요가 있다는 주장이 제기되었다. 이미 많은 기업에서는 종업원의 성과가 반영된 급여체계를 운영하고 있었다.

이러한 배경에서 1996년 2월 정부 중앙인사위원회는 ‘능력 및 실적 반영 승진, 보수 체제’를 마련하고 ‘성과급 지급 방침’을 발표하였다. 그러나 이는 1997년 예기치 않게 닥쳐온 IMF 경제위기로 중단될 수밖에 없었다. 이후 2001년도에 교원 성과에

따른 차등지급 기준이 세워지고 시행지침이 학교현장에 통보되었으나 교원들의 반발이 거세게 일어났다. 2001년 추석을 전후하여 지급된 성과급에 대해서 교원단체를 중심으로 반납운동이 전개되어 실질적인 성과급은 도입되지 못했다. 이에 따라 교원단체의 반발을 무마하기 위한 전략으로 2002년 중앙인사위원회에서는 성과급 지급기준을 ‘90% 균등지급 및 10% 차등지급’으로 결정하였으며, 이러한 차등지급 비율은 2005년까지 적용되었다. 그러다가 2006년 성과상여금 지급에서는 차등지급의 비율을 20%로 상향조정 하였고, 2008년에는 그 비율을 30%로 확대하였다. 2009년에는 차등지급 비율을 30% 이상으로 명시하고 30%, 40%, 50% 중 개별 학교에서 자율적으로 결정하여 지급토록 하였으며, 2010년에는 교육공무원 성과상여금 차등지급률을 최저 50% 이상으로 대폭 확대하였다.

현재 교원의 성과상여금 지급을 위한 법적 근거는 ‘공무원수당 등에 관한 규정(대통령령 제 21980호)’ 제7조의 2에서 “공무원 중 근무성적, 업무실적 등이 우수한 사람에게 예산의 범위 내에서 성과상여금을 지급할 수 있다”라고 규정한 데에서 찾아볼 수 있다. 2011년부터는 교사의 수업전문성 신장 및 학교 내 구성원 간 협력 체제 강화를 위한 방안의 일환으로 학교단위 성과급제도가 시행되어 평가가 개인성과급과 학교성과급으로 이원화되어 실시되고 있다. 현재는 교육청 수준의 학교평가와 단위학교 내 교사평가 결과를 각각 S(30%), A(40%), B(30%)로 평가하고, 전자를 20%, 후자를 80%로 합산하여 성과급을 지급하고 있다. 학교성과급과 개인성과급에서 모두 S 등급을 받은 교사와 그 둘 모두 B 등급을 받은 교사 사이에 성과급 차이는 시도교육청마다 차등지급률의 차이로 인하여 다소 차이는 있겠지만, 200만 원 이상 되기도 하며, 그 금액이 점차 증가될 것으로 예상됨에 따라 성과급 평가에 대한 교사들의 관심도 함께 증가하고 있다(<표 III-5>, <표 III-6>, <표 III-7> 참조).

학교성과급 평가를 위한 공통지표에는 학업성취도 평가 향상도(중학교, 일반고 및 특목고), 특색사업 운영, 방과후 참여율, 체력 발달율(초등학교, 중학교), 학업 중단율(일반고 및 특목고), 취업률(특성화고) 등이 있다. 학업성취도평가 향상도는 한국교육과정평가원에서 산출한 교과별 향상도 값을 평균하여 활용하도록 하였다. 특색사업 운영에 대한 세부내용은 학교 정보공시 자료의 교과교실제, 자율학교, 수준별 이동수업 운영, 영어교육 프로그램 운영(정규교과 외) 특색사업 운영 등을 가리킨다. 방과후 학생 참여율은 교과, 특기적성, 초등 돌봄교실 등 ‘학교알리미’ 사이트에 공개된 학교공시 정보를 기준으로 산정한다. 체력발달율은 초등학교의 경우 건강체력검사(PAPS) 5~6학년 학생 중, 중학교의 경우 건강체력검사(PAPS) 1~3학년 학생 중 보통 이상(1~3급)학생 비율을 평가한다. 학업중단율은 품행, 부적응, 질병 등으로 인한 휴학, 제적, 자퇴, 퇴학 등에 의한 학업중단 학생 수의 비율을 가지고 평가하며, 취업률

은 학교에서 취업자 수를 조사한 자료를 중심으로 학교 공시정보 자료를 활용하여 평가한다.

<표 III-5> 2014년도 교육공무원 성과급 지급비율 기준

지급단위	지급비율	차등지급률 평가등급(배정비율)	지급방식
개인성과급	80%	3등급(S, A, B) (30%, 40%, 30%)	개인별 평가 후 차등 지급
학교성과급	20%	3등급(S, A, B) (30%, 40%, 30%)	학교별 평가 후 지급

<표 III-6> 개인성과급과 학교성과급 등급별 금액

① 교사 (개인성과급 80% + 학교성과급 20%)

① 개인성과급(80%)

(단위 : 원)

차등지급률	총지급액(균등+차등)			차액 (S-B)
	S	A	B	
50%	3,131,610	2,616,120	2,229,500	902,110
60%	3,226,970	2,608,380	2,144,440	1,082,530
70%	3,322,340	2,600,650	2,059,380	1,262,960
80%	3,417,700	2,592,910	1,974,320	1,443,380
90%	3,513,060	2,585,180	1,889,260	1,623,800
100%	3,608,440	2,577,460	1,804,220	1,804,220

② 학교성과급(20%)

(단위 : 원)

차등지급액			차액 (S-B)
S	A	B	
995,540	663,690	331,840	663,700

<표 III-7> 개인등급과 학교등급의 조합에 따른 성과급 차등 지급액 (예시)

학교 등급	S			A			B			차액 (SS-BB)
	S	A	B	S	A	B	S	A	B	
개인 차등										
50%	4,127,150	3,611,660	3,225,040	3,795,300	3,279,810	2,893,190	3,463,450	2,947,960	2,561,340	1,565,810
60%	4,222,510	3,603,920	3,139,980	3,890,660	3,272,070	2,808,130	3,558,810	2,940,220	2,476,280	1,746,230
70%	4,317,880	3,596,190	3,054,920	3,986,030	3,264,340	2,723,070	3,654,180	2,932,490	2,391,220	1,926,660
80%	4,413,240	3,588,450	2,969,860	4,081,390	3,256,600	2,638,010	3,749,540	2,924,750	2,306,160	2,107,080
90%	4,508,600	3,580,720	2,884,800	4,176,750	3,248,870	2,552,950	3,844,900	2,917,020	2,221,100	2,287,500
100%	4,603,980	3,573,000	2,799,760	4,272,130	3,241,150	2,467,910	3,940,280	2,909,300	2,136,060	2,467,920

학교성과급 평가를 위한 자율지표는 시·도교육청 여건(수업시수, 학생수, 급지)등을 고려하여 학생동아리 활동 참여비율, 기관 친절도, 교원 직무연수 이수 실적, 학교폭력예방 교육효과 등을 포함하고 있다. 여기에서 학생동아리 활동 참여비율은 ‘학교알리미’ 사이트에 반영된 학교 공시정보를 활용하고, 기관친절도는 전화친절도 조사 결과를 활용하여 평가한다. 학교폭력예방 교육효과는 ‘학교알리미’ 사이트에 반영된 학교 공시정보를 활용한다. 공통지표와 자율지표 반영 비율은 시·도교육청이 자율 결정하는데 경상남도의 경우 공통지표 70%, 자율지표 30%를 적용하고 있다.

한편, 개인성과급을 위한 교사평가는 개별 학교가 그 기준을 자율적으로 정하여 실시하도록 하고 있다. 평가 결과가 보수에 직접 반영되는 관계로 교사들의 관심이 지대하기 때문에, 가능하면 객관적으로 증명될 수 있는 지표를 평가 대상으로 삼고 있다. 그래야 교사들로부터 저항을 최소화 할 수 있고, 성과급 평가 결과에 대한 승복을 얻어낼 수 있기 때문이다. <표 III-8>은 경기도의 한 중학교가 사용하고 있는 성과급 평가 기준이다.

<표 III-8> 2014 성과상여금 지급 등급 책정 기준(경기도 K 중학교)

(평가기준일:2013.03.01~2014.2.28)

업무분야	비율	세부항목		배점	비고
수업지도	25	수업시수	16시간 이상 ~ 18시간 미만	21	-1,2학기 평균 수업시수 -보건.특수교사의 수업시수는 평균시수로 반영함 (3 1 학 급 이 상:+0.5) -영양교사의 수업시수는 평균시수로 반영함 -창재.창체는 수업시수는 포함하고 다학년 지도는 인정하지 않음 -교무부장은 수업지도 만점으로 간주함.(학교 업무 총괄)
			18시간 이상 ~ 20시간 미만	22	
			20시간 이상 ~ 21시간 미만	23	
			21시간 이상	24	
		다학년 지도(2개 이상)		1	
생활지도	10	생활지도	생활지도 총괄(생활인권부장)	6	
			생활인권부원 중 등하교지도	5	
			생활인권부원 외 학생생활지도	3	
		학생, 학부모 상담실적		4	
담당업무	30	보직교사		30	보직교사와 학급담임 업무 중복 시 높은 점수로 반영함
		6개월이상 담임, 생활인권부 학생생활 학폭지도담당, 특수학급, 영재학급		28	
		1개월 이상 ~ 6개월 미만 담임, 보건교사, 영양교사 관현악반 담당, 교무기획, 수업계		26	
		비담임		24	
근무상황	15	근무일수	11개월 초과	15	30일을 1개월로 함
			9개월 초과 ~ 11개월 이하	13	
			6개월 초과 ~ 9개월 이하	10	
			6개월 이하	0	
전문성개발	15	학점인정 연수이수시간	90시간 이상(대학원수강포함)	12	2013.03.01-2014.02.28 (연수 이수증 제출)
			60시간 이상 ~ 90시간 미만	11	
			30시간 이상 ~ 60시간 미만	10	
			15시간 이상~ 30시간 미만	9	
			미이수	5	
		교내외 수업연구 (전교사가 참여한 학교공개의 날 수업공개, 교원능력개발평가 관련 동료 장학 차원의 수업공개 등은 제외)		1	(연구부 관련공문 제출)
		교과부장		1	
교육청 장학요원 및 위촉위원, 학교운영위원, 학업성적관리위원회위원, 인사위원, 다면평가위원, 교육청 교과연구회위원, 교사포상		1	건당 0.5점 최대 1점 (위촉장 등 증빙 자료 제출)		
관리자 평가	5	5, 4, 3점(관리자 모두 이동하여 평가할 수 없음)		0	
총 점				/95	

2) 성과급 평가의 쟁점

위에서 살펴보았듯이, 성과급 평가 결과 실제로 교사들이 받게 되는 금액이 등급에 따라 차이가 커지면서 성과급 평가에 대한 교사의 관심이 증가하고 있는 것으로 보인다. 면담에 참여했던 한 중학교 교사는 그 어느 교사평가도 학교나 교사를 움직이게 하는 데 성공하지 못하고 있다는 평가를 내리면서도 그나마 교사들은 성과급 평가에 민감하게 반응하고 있다고 말하고 있다.

학교를 움직이게 하는 (교사)평가정책이라는 것이 이번 과제인 것 같은데, 교원 능력평가는 솔직히 말해서 아무것도 아니에요. 초창기에는 되게 민감하게 반응하고 거부하기도 하였는데, 지금은 유명무실화 되었다는 생각이 들어요. 그러나 성과급이나 근평은 강력하므로, 선생님들이 여기에 맞춰 움직이게 될 수밖에 없는 거예요. 특히 성과급은 절대평가도 아니고, 상대평가이므로 선생님을 움직이다 못해 심각하게 흔들리게 하는 것으로 보여요. (중학교 B 교사)

문제는 성과급 평가에서 평가의 대상으로 삼고 있는 ‘성과’를 무엇으로 보고 있느냐이다. 성과란 어떤 목표를 수행하기 위한 활동의 결과물을 가리키는데, 이 때 성과는 과정과 산출을 모두 포함하는 개념이라고 할 수 있다. 교사평가의 경우 성과는 교사가 학교에서 수행하고 있는 일련의 과정적 노력과 함께 그 노력의 결과인 학생의 학업성취도를 포함한 학생의 발달 정도와 학교조직의 목표달성도를 포함한다. 성과상여금의 기준이 되고 있는 교사 개인평가와 학교평가의 대상이 과연 이러한 성과의 개념을 적절하게 반영하고 있는지 의문이다. <표 III-8>의 사례에서 알 수 있듯이, 대부분의 학교에서는 수업지도, 생활지도, 담당업무, 근무상황, 전문성 개발 등의 영역에서 객관적으로 계량화 할 수 있는 지표들을 교사 개인평가의 기준으로 삼고 있다. 이러한 지표들이 과연 교사의 성과를 타당하게 반영하고 있는지 따져볼 필요가 있다. 성과상여금 지급을 위한 학교평가 지표들도 비슷한 맥락에서 비판의 여지가 있다. 한마디로 현행 성과급 평가는 평가의 주요 원리 가운데 하나인 타당도가 떨어지는 평가라고 할 수 있다. 평가지표는 평가대상자의 행동을 유도하는 기능을 하고 있다는 점에서 성과급 평가는 교사들로 하여금 왜곡된 방식으로 학교생활을 하도록 이끌 가능성이 농후하다고 할 수 있다.

교사 개인성과급과 학교성과급의 비율이 80% 대 20%로 되어 있는 것도 문제이다. 학교평가는 교장의 리더십과 교사 공동체의 집단적 노력의 결과가 반영된 것이지만, 교사 개인평가는 전적으로 개별 교사의 활동에 대한 것을 대상으로 한다. 따라서 성

과상여금에서 교사 개인성과급의 비율이 높으면 높을수록 학교 안에서 교사들은 협동하기보다는 경쟁을 해야 한다. 교육서비스의 질을 높이기 위해서는 학교 공동체의 집단적 노력이 요구되는 바, 성과상여금에서 학교성과급의 비율을 높일 필요가 있다.

면담에 참여했던 C 교사도 성과급에 대해 회의를 보이고 있다.

성과급은 어쨌든 관료화의 수단으로 즉 실적으로 남길 수 있는 것만 보니까 문제인 거 같습니다. 교사가 어떤 마음으로 (학생들을 가르치고) 상담하고 있느냐 이런 건 중요하게 다루어지지 않고, 양화할 수 있는 것 중심으로 교사들의 행동을 형식화하게 만드는 것 같아요. (고등학교 C 교사)

교사와 학교의 성과로서 가장 중요하게 간주되고 있는 것 가운데 하나가 학생의 학업성취도이다. Millman(1981)이 “교사 능력 평가의 한 측정요소로서 학생 학업성취도”라는 글을 발표한 이래, 교사평가의 한 요소로서 학생의 학업성취도에 대한 논의가 활발하게 이루어져 왔다. 실제로 미국의 경우 많은 주에서 학생 학업성취도를 교사의 성과급과 연계하고 있다. 그러나 많은 연구자들은 교사 평가의 한 요소로 학생 학업성취도를 사용하는 것은 문제가 많으므로 매우 신중해야 한다는 결론을 내리고 있다(Berk, 1988; Glass, 1990). 1991년 미국 부시 정부에서 교육연구개선실 차관보로서 약 2년간 미국 교육개혁의 선봉에서 일한 바 있는 Ravitch의 경우, 학생과 학부모의 학교선택을 보장하는 대신 책무성의 이름으로 학교의 성과에 따라 차등적 지원을 하게 되면, 공교육 전체의 질이 높아질 것으로 믿었다. 그녀도 자기도 모르는 사이에 소위 ‘시장의 매력’에 푹 빠져 있었던 것이다. 그러나 그녀는 시간이 지나면서 자기가 주도했던 교육개혁이 원래 목표로 했던 데에서 한참 벗어나 있음을 발견하게 된다. 그녀는 학업낙오자 방지법(NCLB), 차터스쿨, 학업성취도 검사 운동 등 정부의 교육개혁이 강력하게 추진될수록 학교 현장에서는 교육의 본질적인 모습은 점차적으로 사라져 가고, 점수를 높이기 위한 각종 편법이 난무하고 있음을 보면서 미국 공교육이 잘못된 길에 들어섰음을 통탄하고 있다(김재웅, 2012).

우리나라의 경우 아직 이러한 논의가 본격적으로 이루어지지 않고 있으나, 전국 단위 표준화 학력평가가 제도화되었기 때문에 그 결과를 교사 평가의 한 자료로 활용하고 싶은 유혹이 생길 가능성이 있다. 학생들의 학업성취도는 교사의 수업에 의해서만 결정되지 않는 특징이 있는데, 교사가 학습과정을 전적으로 통제할 수 있는 것으로 가정하고 학업성취를 교사 평가의 자료로 활용하는 것은 문제가 있다. 교사평가의 지표로서 학생의 학업성취도를 고려하지 않고 있는 것은 다행이라고 할 수 있다. 다만 학교성과급 평가의 한 지표로서 학업성취도평가 향상도를 활용하고 있는데, 전체에서

차치하고 비중이 크지 않아 심각한 문제는 아닌 것으로 판단된다.

3. 교사평가 정책의 공과와 주요 쟁점

현재 교사평가는 근평, 교원능력개발평가, 성과급 평가 등 세 가지로 구분되어 이루어지고 있다. 각각 고유한 목적을 가지고 실시되고 있으나 각각 소기의 목적을 달성하고 있는지에 대해서는 의문의 여지가 있다. 아래 <표 III-9>는 세 가지 교사평가의 유형을 비교해 놓은 것이다.

<표 III-9> 교사평가 유형별 특성 비교

구 분	근무성적평정	성과급평가	교원능력개발평가
목 적	승진/전보등 인사 활용	성과상여금 지급에 활용	능력개발 자료로 활용
방 법	상대평가(서열화)	상대평가(서열화)	절대평가
평가자	상급자(교장, 교감) 동료교사	3~7인의 성과상여금 심사위원회	동료교원(상호평가) 학생·학부모(만족도 조사)
평 가 영 역	교육자로서 품성 공직자로서 자세 학습지도, 생활지도 교육연구 및 담당 업무	실적평가 (학습지도, 생활지도, 담당 업무, 전문성 개발, 기타 영역 추가 가능)	교장, 교감 : 학교 경영, 장학, 교원의 능력개발 등 교사 : 수업계획, 수업실행, 평 가 활용 등

김태수와 신상명(2011)은 초등학교 교사들을 대상으로 교사평가의 하위문화에 대한 질적 연구를 실시한 결과, 다음과 같이 보고하고 있다. 근평에서 교사들이 참여하는 다면평가와 교원평가제에서 동료교사에 대한 평가의 경우 초등학교 교사들은 평가의 목적에 인지적으로는 찬성하고 있으면서도 정서적으로는 왜곡된 방식으로 반응하고 있는 것으로 나타났다. 교사들은 ‘자기중심적 방어문화’, ‘이미지로 평가하는 문화’, ‘관성의 법칙이 지배하는 문화’, 그리고 ‘우리끼리 봐주기 문화’ 등의 교사평가 문화를 보이고 있었다. 이는 우리나라의 유교적인 문화가 반영된 교직문화의 일부를 구성하면서, 온정주의와 연공서열을 중시하는 학교에서 객관적인 교사평가가 쉽지 않음을 시사한다. 이러한 결과는 그동안 선행연구에서 밝혀졌듯이(박상완, 2006; 주정민, 2011; 진동섭, 1998), 교사들은 교사를 대상으로 하는 어떠한 종류의 평가에도 정서적으로 심리적으로 불편하고 부정적인 태도를 보이면서 형식적으로만 순응하고 있음을 보여주는 것이다.

면담에 참여했던 B 교사는 “정말로 수업을 잘하는 것은 아무 의미가 없어요. 0%예요.”라고 말하면서 근평, 교원평가제, 성과급 평가 모두에 대해 자조적인 말을 던지

고 있다.

... 사실은 선생님들은 가장 행복하고 싶고, 수업준비와 학생과의 공감을 위해 가장 많이 나의 애정을 쏟고 싶는데 사실은 학교에서 담당하는 업무가 엄청 많아요. 학교에서 일이 너무 많아지면서 부담해야하는 일들이 많으므로 이런 상황에서 성과급 지표들이 정량으로 치중이 되고, 근평은 교장, 교감마음이라 알 수도 없고, 교원능력개발평가는 동료끼리 타협하고... 그러므로 선생님들이 슬퍼하고 있어요. 저도 이것을 준비하면서 슬펐어요. (중학교 B 교사)

새로 도입된 교원평가제도 시행과정에서 적지 않은 문제점이 노정되고 있고, 당초 제도가 도입될 때 기대했던 교원능력개발이라는 목표를 달성하고 있는지에 대한 회의도 제기되고 있다. 아울러 유사한 평가 요소가 중복되고 있는 근평과 중복 시행되고 있어 학교 현장에 부담을 가중시키고 있다. 교원의 전문성 개발과 책무성을 동시에 만족시킬 수 있기 위하여 두 유형의 교원평가를 통합할 필요성이 제기되고 있다. 한편, 근평과 성과급 평가는 등급화를 위한 상대평가를 하고 있다는 점에서 공통점이 있기 때문에 이 둘을 통합하고 절대평가를 하고 있는 교원평가제를 ‘전문성 개발’이라는 본래의 목적에 더욱 충실하게 수정, 보완하여 발전시키는 게 좋겠다는 의견도 있다. 어쨌든 현행 세 가지의 교사평가가 지금처럼 시행되는 것은, 평가의 타당성, 신뢰성, 효율성 등의 측면에서 문제가 많은 것으로 판단된다. 교사평가의 두 가지 목적을 균형있게 고려하되, 일차적인 목적인 교사의 전문적 발달을 도울 수 있는 방향으로 개선이 요구된다.

끝으로, 교사평가가 정책 의도대로 집행되지 않고 있다는 점에 주목할 필요가 있다. 이는 정책집행 실패의 문제로서, 정책목표가 제대로 정립되어 있는지, 또 정책목표를 달성하기 위한 수단은 적절하게 선택된 것인지 확인할 필요가 있다. 아울러 이 정책을 집행하는 주체로서 교육부와 교육청의 담당자들이 이 정책 가치에 대한 헌신이 어느 정도인지, 정책담당자의 정책집행 능력은 어떠한지도 검토되어야 한다. 그리고 정책집행 대상자의 입장에서 살펴볼 필요가 있다. 특히 교사평가의 경우 교사들이 겉으로는 또는 인지적으로는 교사평가의 필요성과 당위성에 대해서 인정하면서도 내면적으로 또는 정서적으로 순응하지 않고 있는 이유가 무엇인지 밝힐 필요가 있다. 우리나라의 신임교사들은 국내뿐만 아니라 세계적으로도 가장 뛰어난 인적 자원에 속한다고 할 수 있다. 이토록 우수한 자원이 교사로 유입되고 있음에도 불구하고, 시간이 지나 경력이 쌓이면서 전문성을 지속적으로 개발하지 못한 채 많은 교사들이 무기력하고 무능력해지는지 심도있게 분석할 필요가 있다. 아마도 이것은 열심히 할 필요성을

느끼지 못하게 만들고 있는 교사평가체제와 학교 문화와 직결되어 있을 것으로 생각된다.

4. 주요 외국의 교사평가 현황과 시사점

우리나라에서는 근무성적평정, 교원능력개발평가, 교원성과급을 위한 평가 등이 교사평가를 위해 실시되고 있다. 하지만 각각의 평가들이 그 목적에 부합하게 제대로 시행되고 목적하는 바를 효과적으로 달성하고 있는지에 대해서는 논란이 많다. 평가 지표들이 교사들의 전문성 신장을 과연 제대로 측정하고 있는지에 대하여 의문이 제기되고 있으며 평가시기와 평가문항의 중복으로 인하여 교사평가에 대한 효율성에도 문제가 있는 것으로 지적되고 있다. 학교교육의 질을 제고시키기 위해 특히 학생의 학업성취도 개선에 중요하게 영향을 미치고 있는 교사의 교육력을 개선하기 위하여 특별히 미국과 영국은 더 많은 관심을 기울이고 있다(이태상, 2007). 그리고 일본에서는 2006년부터 종래의 근무평정제도를 재구축하여 새로운 교직원 인사평가·육성 시스템을 본격적으로 시행하고 있다(천호성, 2012). 여기에서는 주요국의 교사평가에 대해 살펴보고 우리나라의 교사평가제를 개선하기 위한 시사점을 도출하고자 한다.

가. 미국의 교사평가

미국의 경우에는 모든 주에 획일적으로 적용되는 교사평가체제는 없으며, 주마다 고유의 사회문화적 특성을 반영한 나름의 교사평가 규정을 마련하고 있다. 미국의 교사평가를 시대의 흐름에 따라 살펴보면 다음과 같다. 먼저, 1900년대부터 1950년대까지는 교사의 인성적 특징 중심기로 이 시기의 교사평가는 도덕적, 윤리적 관점에 초점을 맞추고 수행되었다. 교사평가는 대개 비공식적으로 수행되었고, 평가의 기준이나 방법에 있어서도 경험적 데이터나 체계적 연구·개발에 근거를 두지 못했다.

1950년대 말부터 1970년대에는 냉전체제하에 미국과 소련 간에 군비 및 우주 경쟁이 한창이던 때로, 미국의 교사평가는 여전히 교육구를 중심으로 분권적으로 실시되고 있던 이 시기를 탐색기라고 부른다. 이 시기에는 인성적 측면에만 초점을 맞추던 기존의 평가방식에 대한 반성과 비판을 토대로 교사의 관찰 가능한 업무수행능력을 밝히고, 교사들에 대한 책무성 요구, 교사들의 평가에 대한 태도, 평가자, 형성평가의 중요성에 대한 인식 등 지금까지도 유효한 교사평가를 둘러싼 논제들이 이루어졌다. 탐색기의 교사평가는 교사의 인성적 특징에 초점을 두었던 초보적인 상태에서 진일보

하여 교사의 업무수행능력을 체계적으로 관찰하고자 하였으나, 여전히 교사 중심적인 평가에서 벗어나지 못했다는 비판을 면치 못하였다.

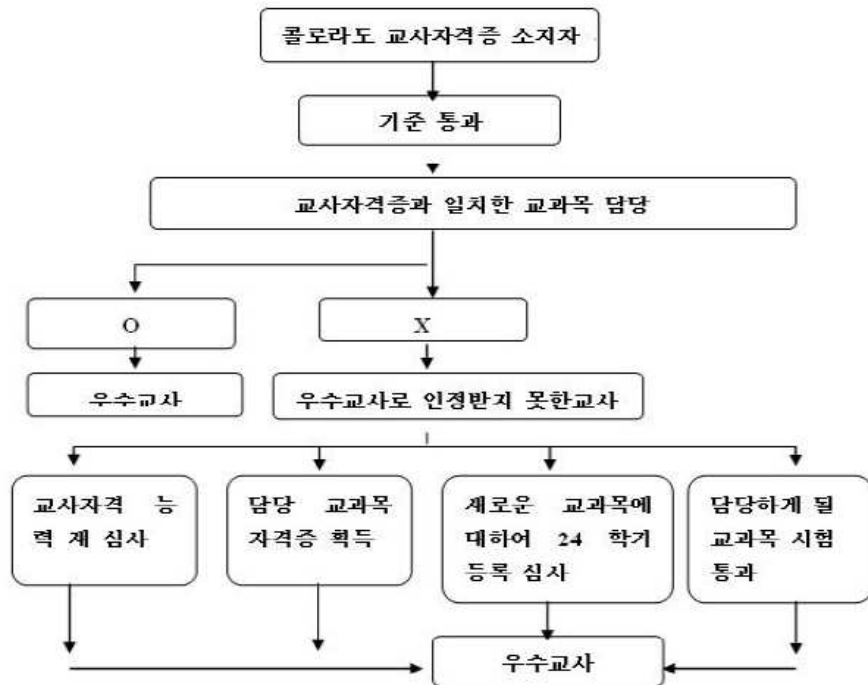
1980년대에 이르러 강력한 교육개혁이 추진됨에 따라 '평가'와 '책무성'으로 교사평가 역시 전환점을 맞게 되었다. 1983년 국가교육수월성위원회의 '위기의 국가(*A Nation at Risk*)'라는 보고서의 발간으로 미국의 교사평가는 학업성취도를 향상시킬 수 있도록 교사의 질을 개선하는 데 일차적 목적을 두고 있다. 각 학교구에서는 자체적으로 교사평가 지침을 마련하여 운영하고 있으며, 거의 모든 공립학교와 대부분의 사립학교에서도 공식적인 교사평가가 이루어지고 있다. 미국에서 교사평가는 대체적으로 교사에 대한 인사행정 결정 기능, 교사 발달 기능, 학교조직 개선 기능, 주 정부와 교육위원회의 책무성 기준 성취 기능 등을 수행하고 있다(김이경, 2011; 이태상, 2007).

1) 교사평가의 목적

미국에서의 교사평가 목적은 주마다 다양하지만, 대개 전문성 개발, 자격 갱신 및 재임용 결정, 성과급 지급 및 보수인상 결정 등이다(김희규, 2003; 안세근, 2009; 전제상, 2008). 12개 주는 전문성 개발을 목적으로 하고 있으며, 9개 주는 자격 갱신 및 재임용을 목적으로, 16개주는 전문적 발달과 인사행정 결정 기능을 목적으로 제시하고 있다. 예를 들어 Washington D.C 학교구 교사평가의 일차적인 목적은 평가대상자들의 전문적인 직무수행을 개선하고, 평가대상자 각자가 전문가로 발전할 수 있는 기회를 제공하는 것이다. 린드버그 학구에서는 학생에 대한 수업과 서비스의 질 제고, 교사의 역할인식 제고, 교육목적 성취에 대한 지원, 교사의 단점 확인, 교사의 특별한 재능 발굴 및 촉진 등을 목적으로 교사평가를 실시하고 있다(김희규, 2003).

미국에서 교사평가의 목적을 교사의 전문성 신장에 두고 있는 대표적인 주는 Texas 주, Kentucky 주, California 주 등이다. 우수교사 확보에 중점을 두고 보상제도와 연계한 교사평가를 실시하는 주가 늘고 있는데, 예를 들어 Colorado 주의 우수교사 프로그램은 수행평가에서 뛰어난 능력을 보인 교사를 포상하는 제도이다. 우수교사는 성과급으로 약 1,250 달러를 받게 되며, 부적격교사로 인한 학교수업의 부실을 최소화하기 위해 노력하고 있다. 성과급제는 우수한 교사들에게 보상을 함으로써 교육의 질을 향상시킬 수 있다는 신념에서 등장한 것으로 Ohio 주 Cincinnati는 교사의 근무 연수에 따라 급여를 지급하던 방식에서 최근 Knowledge and Skill-Based Pay로 변경하였다. 4가지 영역인 교수·학습을 위한 준비와 계획, 교실환경 조성, 교수·학습 능력, 교사의 전문성을 설정하여, 이러한 기준을 근거로 교사를

실습교사, 신입교사, 경력교사, 상급 또는 베테랑 교사, 전문가 교사로 구분하여 실습 교사가 4개 영역 중에서 최소 2개 평가기준을 2년 이내에 충족할 경우 29,985에서 30,000달러의 보상 급여를 지급받게 된다(안세근, 2009).



[그림 III-1] 콜로라도 주의 우수교사 인정 프로그램 (안세근, 2009)

2) 교사평가 내용

미국의 교사평가 내용은 교사 개인이 담당해야 할 직위의 자격 요건이나 직무를 상세히 설명해 주는 직위안내서를 보면 알 수 있다. 직위안내서는 교사 개개인의 직위에 대한 제반 사항을 제시하는 것으로 직위 명칭, 직위 상 중요 기능과 책임, 구체적인 업무, 권한 등을 비롯하여 개개인의 학력, 경력, 기술, 지식, 능력, 일에 대한 추진력, 가치 판단력, 인성 등에 대한 자세한 설명이 기록되어 있으며, 교사평가의 내용은 주마다 교육구마다 매우 다양하다(김희규, 2003; 전제상, 2008).

교사평가 체제의 요소에는 교육구의 기준, 직무기술, 목표설정, 지원계획, 형성평가, 평가 후 협의회, 그리고 공정한 해고절차 등이 있다. 교육구 기준은 ① 수업 기술면의 향상과 전문적인 면의 발달을 위한 방향을 제시하고, ② 교육구 내에서 자격증을 갖춘 교사들이 업무 수행의 최소한도의 기준을 충족시키고 있는지 판단해 보게 하며,

③ 교육구의 교사평가 프로그램을 위한 통일된 근거를 제공하는 기능을 한다(윤기옥, 2004). 버지니아 주 페어팩스 교육구 공립학교의 교사평가 내용은 <표 III-9>와 같다(전제상, 2008)

<표 III-10> 미국 버지니아 주 페어팩스 교육구의 교사평가 내용

평가영역	평가요소	평가 지표 항목
계획 및 평가	-개별, 집단 및 프로그램 목표에 부합하는 수업계획 수립 여부 -적절한 학습자료 선정여부 -학생 개개인의 학습 필요성 파악여부 -적절한 평가도구를 활용한 학생 학업성취평가 여부	6개 3개 4개 4개
수업	-교과목 내용전달능력 -모든 학생에게 의미있는 학습이 되도록 학습 경험창출여부 -학생들의 학습방법 차이 인지 여부 -학생들의 다양한 욕구에 부응하는 수업여부 -비판적 사고, 문제해결력, 성취기술 개발을 위한 다양한 자료 및 기술 활용여부 -다양한 교수방법 선정 및 개발여부	4개 4개 3개 3개 5개 7개
학습환경	-분명한 수업 목표 전달여부 -학생행동 관리능력 -수업동기 유지여부 -학생들의 이해력 확인여부 -고무적인 학습 환경 확보 여부	5개 4개 8개 7개 8개
대인관계 및 의사소통기술	-긍정적인 교실분위기 창출 및 유지여부 -학교와 가정에서의 학습 및 안전을 도모하기 위한 학부 모의 협조 확보여부 -학교와 지역사회간의 긍정적인 관계 수립여부	13개 7개 5개
전문성	-과목, 분야, 프로그램 및 학년 목표 달성을 위한 일관적, 전문적인 자세 -학생의 학업 및 프로그램 평가를 도모하기 위하여 동료, 교직원 및 지역사회와 학구적이며 협력적인 태도로 근무하는지여부 -학생 학업성취를 위한 교사의 전문성 개발에 대한 책임감 및 지속적인 참여여부 -교육적 지도력 충족여부	5개 5개 5개 4개
5개영역	22개 요소	119개

인디애나 주 대부분의 교육구에서는 교사 개인의 실적과 질이 평가되고 있으며, 캘리포니아 주의 교사평가 항목은 학생의 성적, 교수방법과 교수기술, 교사에 의한 커리큘럼, 목표의 준수 등이다. 텍사스 주의 교원 평가내용은 크게 A영역(교실의 교수활동 영역)과 B영역(전문성 성장과 책임 영역)으로 나누어져 있다(김덕례, 2004).

테네시 주정부는 부가가치 교사평가제(TVAAS)를 실시하고 있다. 이는 책무성을 강조하는 평가로 학생들에 대한 3년간의 표준화 검사결과를 통하여 개별교사의 효과를 밝혀내고, 그 결과를 금전적 보상과 연계하거나 인사자료로 활용한다. 부가가치는 생산과정에서 새롭게 발생한 가치를 의미하는 경제학 용어에서 비롯된 것으로, 교육 분야에서는 ‘학교 교육을 통해 순수하게 발생하는 효과’로 정의될 수 있다. 즉, 학생의 사회·경제적 배경 변인에는 단기간에 변화되는 특성이 아니므로 사전·사후의 측정을 기초로 산출되는 성장의 정도를 통해 교사에 의한 효과를 다른 요인에 의한 영향과 구분하여 추정할 수 있다는 것이 이 평가체제의 기본 아이디어이다. 학생의 학습과 관련이 있는 교사, 학교, 학교시스템 각각이 미치는 영향력의 정도를 측정하기 위해 개발된 통계적 방법을 활용하여 개별 학생 수준에서 학생의 학업성취 데이터를 분석하고 테네시 주에 소재한 각 학교 시스템 수준에 해당 데이터를 제공한다. 학업성취 데이터는 테네시 주정부가 매년 3학년부터 8학년의 학생들을 대상으로 실시하는 테네시 종합평가 프로그램(Tennessee Comprehensive Assessment Program)에 포함된 수학, 과학, 읽기, 언어, 사회 과목 등에서 산출된다(Sanders & Horn, 1994; 김이경, 2011 재인용).

교사평가에서 학생의 학업성취도를 크게 고려하는 주가 늘었다. 5년 전에는 4개주, 2년 전에는 17개주에서 교사평가 시 가장 중요한 요소 중 하나로 학생의 학업성취도를 꼽았고, 올해에는 더 증가한 35개의 주에서 가장 중요한 요소로 포함시켰다. 하지만 이에 대한 비판점도 적지 않다.

3) 교사평가 주체

평가주체는 전통적으로 교장이나 교감, 장학사가 평가자가 되었으나 최근에는 평가자의 신뢰성 및 공정성을 확보하기 위해 자기평가, 동료교사, 학생, 외부전문가, 학부모 등 다양한 평가주체들이 참여하고 있다. 학교장이 평가하는 Washington 주, 학교장과 교감이 평가하는 Georgia 주, 학교장과 교과부장이 평가하는 New York 주, 학교장·교감·동료교사·학부모·학생이 평가하는 Colorado 주 등 주마다 교사평가의 방법이 다양하다(안세근, 2009; 전제상, 2008).

텍사스 주에서 교사평가의 평가자는 보통 교사의 감독자인 학교장 또는 교감이 되

나, 필요한 조건을 충족하여 평가자 자격을 취득하여야 한다. 텍사스에서 평가자 자격을 취득하기 위해서는 세 가지 요건을 갖추어야 한다. 첫째 평가자 자격을 취득하기 위해서는 교육감, 학교장, 교감, 장학사의 자격 중 하나를 소지하고 있어야 한다. 둘째, 평가자 교육과정을 이수하고 최종 시험에 합격하여야 한다. 평가자 교육은 2일 반의 기간 동안, 평가에 관한 교사용 매뉴얼과 평가 기준 안내를 교육하며, 교육 마지막 날 유창성 평가를 실시한다. 셋째, 수업지도성 교육을 이수하고, 연수 최종일 시험에 합격해야 한다. 수업지도성 교육에서는 수업 모형과 가르치는 효과적인 방법 등 교사의 바람직한 교육 방법에 관한 교육을 받는다. 이 교육은 36시간 동안 이루어지며, 연수 마지막 날에는 평가를 실시한다(이경호, 2006).

4) 교사평가 시기 및 방법

평가의 시기는 페어팩스 교육구 공립학교의 경우에는 교사 임용 후 최초 3년간 매년 실시하며, 이후에는 3년마다 1회씩 실시한다. 교장은 현장 관찰과 자료 수집, 학교장에 대한 의견 조사서, 자기 평가서 등을 종합해서 평가한다. 특히 현장 관찰과 자료 수집을 위하여 관찰보고서, 회의내용 요약, 학생성취도 자료, 교사평가 서류, 재정 감사, 특성화 프로그램 자료, 메모 및 회의의제, 학교간행물 및 안내책자, 학교계획서, 개별화 교육 계획, 직원 및 학부모 의견조사자료, 학생기록 등을 참고로 하고 있다. 초임교사의 경우 Washington주는 1년에 4회, Colorado주는 1년에 3회, Georgia주는 1년에 1회, 심지어 New York주는 1년에 6회를 실시하기도 한다(안세근, 2009; 전제상, 2008).

미국의 교사평가 방법은 초창기에는 주로 평정척도법이 활용되었으나 1970년대부터는 다양한 평가방법과 도구가 사용되고 있다. 대체적으로 교사평가 방법은 교사 자신에 의한 평가, 교장이나 교감과 장학사에 의한 평가, 동료교사 평가, 학생평가, 평가위원회 평가, 외부전문가 평가 등이 다양하게 활용되고 있다. 교사평가 도구로는 교사의 경우 그래픽 척도, 업무성취 테스트, 관찰, 학생 성적표, 업무성취 목표, 행동척도, 직무수행 설명서, 체크리스트, 서열순위, 면담, 강제배분법 등이 다양하게 이용되고 있다. 텍사스 주에서는 평가도구로 전 항목에 대해 문장평가와 점수평가로 하며 점수평가는 5단계 평가로 점수화하도록 되어 있으며, 페어팩스 교육구 공립학교는 교사평가의 방법으로 수업관찰, 자료수집, 회의, 설문지, 자기 평가서 등의 방법을 통해서 평가하고 있다(김덕례, 2004; 전제상, 2008).

미국의 교사평가는 주마다 교사평가 규정을 별도로 마련하고 있고, 이를 토대로 각 교육구와 학교 자체적으로 교사평가 기준이나 지침을 마련하여 실시하고 있기 때문

에, 미국의 교사평가를 일괄적으로 설명하는 것이 쉽지 않지만, 뉴욕 주 Queens County의 교사평가서를 중심으로 살펴보면 다음과 같다. <표 III-10>에서와 같이 수학수업의 경우 NCTM(National Council of Teachers of Mathematics)의 Principles and Standards for School Mathematics를 반영하는 평가 준거에 의해 보다 구체적인 평가서 기준을 가지고 실질적인 의견서를 통해 교사평가를 하고 있다(안세근, 2009).

<표 III-11> 뉴욕 주 퀸즈 학교구 수학교과 수업 평가 원리와 기준
(안세근, 2009)

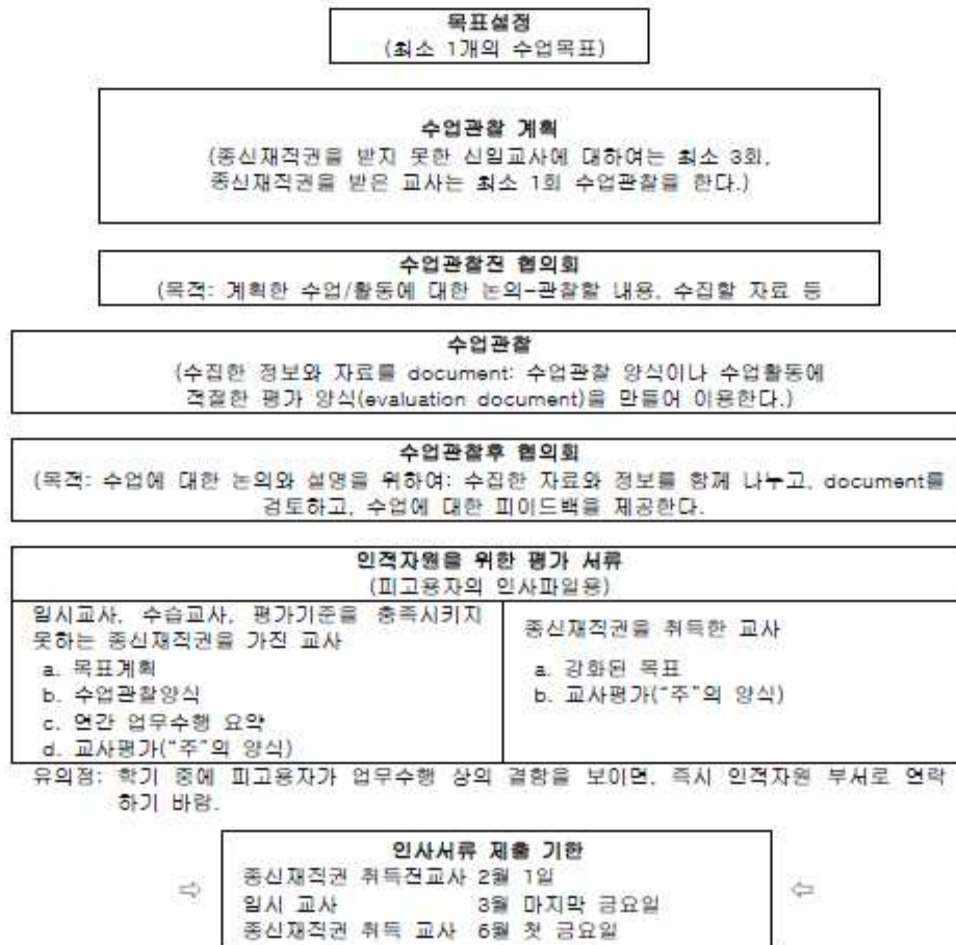
- 학생들이 중요한 수학적 개념들 사이의 관계를 살펴볼 기회를 가졌는가?
- 학생들이 적절한 교사 질문을 통해 개념들을 발견할 기회를 가졌는가?
- 학생들은 수학의 개념을 이해하기 위한 기회를 가졌는가?
- 학생들은 그들이 그 개념을 이해했다는 것을 보여줄 기회를 가졌는가?
- 학생들이 기술구체적인 모델 혹은 측정하는 도구들을 사용할 기회를 가졌는가?
- 학생들이 자료를 분석하거나 패턴을 살펴볼 기회를 가졌는가?
- 학생들이 문제를 푸는 기술을 사용할 기회를 가졌는가?
- 학생들이 수학적으로 의사소통할 기회를 (구두로 혹은 글로) 가졌는가?

5) 교사평가 결과의 활용 및 효과

미국의 교사평가 결과는 각 교사에 대한 연수의 출발점이 된다. 텍사스 주의 경우 교사평가의 평가 기준을 충족시키지 못하는 교사는 ‘지원 대상 교사’로 지정된다. 지원 대상 교사로 지정된 교사의 평가자 또는 감독자는 지원 대상 교사와 협의하여 개선계획을 수립하여야 한다. 만약 개선 계획에서 요구한 사항을 제시된 일정에 따라 이행하지 않는 지원 대상 교사는 면직 또는 해고의 대상으로 고려될 수 있으며, 텍사스의 각 학교구는 학교 의사결정위원회에 의하여 승인된 학교별 교직원 연수 프로그램을 위하여 필요한 시간과 예산을 지원하여야 한다(이태상, 2007). [그림 III-2]는 미국의 Oregon주 Eugene 4J 교육구에서 실시하는 교사평가의 전반적인 과정절차를 나타낸 것이다(윤기옥, 2004).

교원평가의 중요성이 증대되고 있는 가운데 그 효과가 나타나고 있다는 분석이 나오고 있다. 2년 전과 비교해 11개 주에서 교사정책 성과 등급이 올라갔고, 5년 전과

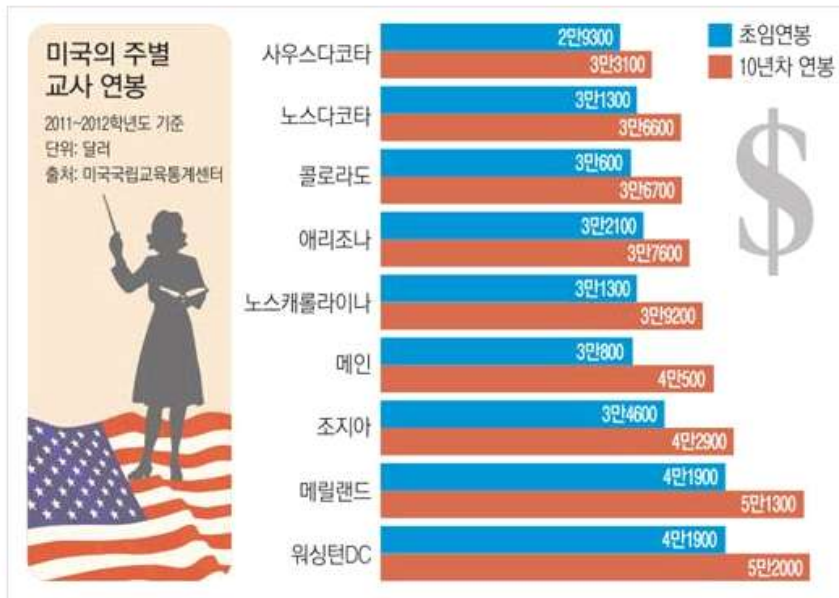
비교해서는 37개 주의 등급이 향상됐다는 것이다. 상승된 분야는 교사평가 및 교사의 효과성과 관련된 정책들에 대한 것이었는데, 플로리다 주가 가장 높은 점수를 받았고, 몬테나 주가 가장 낮은 점수를 나타냈다(한국교육신문, 2014a).



* 위 그림에서 두 번째 박스의 '신재직권'을 '종신재직권'으로 고치는 게 맞구요.
네 번째 박스의 debrief는 방금 수행한 임무에 대해 보고를 듣다라는 뜻으로 '수업에 대한 피드백을 제공한다'는 것을 강조하기 위해 넣은 것인데 빼도 좋을 듯합니다.
[그림 III-2] 미국의 Oregon주 Eugene 4) 교육구의 교사평가 절차

전미교사자격평가협의회(National Council on Teacher Quality)가 2014년도 1월에 발표한 '교사정책연간보고서(Teacher Policy Year Book)'에 따르면 미국에서는 교사들의 낮은 보수가 우수한 교사들의 이직률을 증가시키고 있다. 콜로라도 주의 경우 10년 된 교사의 연봉은 트럭운전사의 연봉에 비해 낮으며, 미국 전역에서 비슷한 교육수준을 가진 다른 직업과 비교하면 교사의 연봉은 낮은 편이다. 이런 열악한 수

준이 교사들을 다른 일자리로 이직하게 만들며, 부업을 하게 만든다는 것이다. 다행히 이러한 문제를 인식하는 주가 늘고 있으며, 우수한 교사들을 유인하기 위해 보수 인상 정책을 내놓고 있다. 많은 주에서 교사평가 결과를 반영해 성과급을 지급하고 있으며 특히 저소득층 지역학교에서 근무하는 교사들에게는 더 많은 성과급을 지급한다 (한국교육신문, 2014b). [그림 III-3]은 미국의 주별 교사연봉을 보여 준다.



[그림 III-3] 미국의 주별 교사연봉 (한국교육신문, 2014b)

나. 영국의 교사평가

영국의 교사평가제는 1970년대 말부터 1980년대에 들어서면서 학교교육에 대한 불만족이 높아진 것과 궤를 같이한다. 1970년대까지는 국가수준의 교육과정도, 국가수준의 평가체제도 없었다. 교사평가에 대한 최초의 언급은 노동당 정권 시절인 1977년에 정부가 발표한 Green Paper에 포함되어 있었다(이윤식, 2006). 이후 영국의 교사평가는 1986년 교육법 개정, 1988년 교육개혁법 개정, 1991년 교원평가 규칙의 제정으로 이어지고 있다. 1991년 7월에 국가수준 교사평가에 관한 규정으로 발표된 내용을 요약 제시하면 다음과 같다(김덕례, 2004; 이윤식, 2006).

1조. 교사평가 주관기관은 교사평가가 다음과 같은 목표를 달성하도록 하여야 한다. (a) 교사들의 전문적 발달과 교직 생애 계획 수립에 도움이 되도록 한다.

(b) 교사들의 인사관리 관련 의사결정에 책임 있는 사람들에게 도움이 되도록 한다.

2조. 교사평가 주관기관은 교사평가를 통하여 교사들이 그들의 잠재능력을 인식하고 그들의 직무를 보다 효율적으로 수행하도록 도와줌으로써 학생교육의 질을 높이는 데 목표를 두어야 한다.

3조. 교사평가 절차는 특히 다음과 같은 목표에 초점을 맞추어야 한다. (a) 교사들이 성취를 확인하고 교사들로 하여금 그들의 기능과 성취를 향상시킬 수 있는 방법을 확인하는 데 도움이 되어야 한다. (b) 교사들, 학교운영위원회, 지역교육청이 교사의 전문적 발달을 도와주고 교직 생애 전망을 개선하는 데 도움을 주어야 한다. (c) 적절한 현직연수를 제공하는 등 교사들의 교직 생애 발달 가능성을 확인하는 데 도움이 되어야 한다. (d) 적절한 지도, 상담, 연수를 통해 교사성취에 어려움을 겪는 교사들에게 도움이 되어야 한다. (e) 교사 재임용에 관여하는 교육 행정가들에게 재임용 관련 자료를 제공하는 데 도움이 되어야 한다. (f) 학교경영을 개선하는 데 도움이 되어야 한다.

정리하면 영국의 교사평가제는 국가 수준 교사평가제도 도입이전, 1991년 국가 수준 교사평가제도가 도입된 이후와 2000년 이후 교사평가제도가 도입된 이후로 구분할 수 있다(박상완, 2005). 학교평가의 일부가 아닌 독립된 국가수준의 교사평가제도가 1991년에 도입된 배경은, 학생의 교육적 성취를 교사의 책무로 보고 이를 확인하는 과정이 필요하다는 인식의 확산에서 찾아볼 수 있다.

1991년 도입된 국가 수준 교사평가제도의 실질적인 효과에 대한 비판과 반성이 일어나면서 새로운 교사평가제도의 도입의 필요성이 대두되게 되었다. 기존 교사평가제도 개혁 논의는 이미 1998년 **교육개혁 보고서에서도 제안되었는데, 이 보고서에서 제시하고 있는 새로운 교사평가 제도의 방향은 크게 네 가지로 요약된다.** 1998년 교육개혁보고서에서 제시하고 있는 새로운 교사평가 제도의 방향은 크게 네 가지로 요약된다. 첫째, 매년 이루어져야 하고, 둘째, 학급관찰과 교사의 수행에 대한 다른 객관적인 증거를 포함해야 하며, 셋째, 학생의 개선을 고려해야 하며, 넷째, 개별 교사의 목표를 설정하고 이러한 목표중 하나는 학생이 성취해야 할 수행 목표와 직접적으로 연계되는 내용이 포함되어야 한다는 것이다(DfEE, 1998; 박상완, 2005 재인용).

교육개혁 보고서에서 제시하고 있는 교사평가제도 개편 내용이 대부분 반영된 새로운 교사평가제도는 2000년 9월부터 도입되었다. 새 교사평가제도의 중요한 특징으로는 교사평가 결과를 교사의 전문적 발달뿐만 아니라 교사 보수와도 연계시키고 있다는 점이다. 따라서 새로운 교사평가제도에서는 능력반영 보수제도를 도입함으로써 교

사평가제도가 보다 분명하고 투명하게 운영될 수 있도록 하였다(박상완, 2005).

1) 교사평가의 목적

영국의 교사평가의 목적은 교사의 '전문성 신장'과 '책임성 보장'에 있다. 전통적으로 실시한 근무성적평가는 지역교육청(Local Education Authority; LEA)의 책임 하에 있었으며, 이 때 평가는 예비교사를 선발하고, 임용 및 승진에서 기초자료로 활용하며, 무능한 교사를 지도하기 위한 것이었다. 현재는 교사평가규칙(School Teacher Appraisal Regulation)에 기초를 둔 교사평가가 실시되고 있다. 이것은 교사의 직업 기술과 근무실적을 향상시키고 교사의 전문적 성장에 도움을 주는 것을 목표로 삼고 있다(김덕례, 2004; 이윤식, 2006).

학교장은 매년 12월 31일까지 모든 교사들이 다음해 평가 목표와 진술을 정하도록 한다. 교사와 평가위원 간에 평가간의 합의가 이루어지지 않을 경우, 평가위원은 적절하다고 생각하는 목표를 서면으로 기록하고, 교사는 이에 대해서 역시 서면으로 의견을 내도록 되어 있다. 또한 2개 이상의 학교에 고용되어 있는 교사들의 경우는, 각 학교의 방침에 맞게 평가목표를 설정하고 이와 관련된 규정을 따른다. 교사 평가안은 교장, 평가위원의 동의하에 평가주기 내에 언제든지 변경할 수 있다(박상완, 2005).

2) 교사평가 내용

영국의 교사평가는 교사가 맡은 직무를 구체적으로 명시한 직무설명서에 기초로 하여 실시되고 있으며, 개인의 인성, 학급내에서의 교수활동 및 경영활동, 직무수행의 결과 및 직무수행의 문제, 학생과 동료교사 및 학부모를 포함한 다른 사람과의 인간 관계에 관한 내용 등이 포함된다. 평가기준이 거의 모두가 성취해야 할 행위나 결과에 대해 구체적으로 기술하는 서술어의 형태로 제시되는데 구체적인 예는 <표 III-11>에서 제시하는 바와 같다(김덕례, 2004; 김동규, 2005).

<표 III-12> 영국의 교사평가 내용(Jones & Mathias, 1995; 김동규, 2005 재인용)

계획과 준비	1. 학교의 교과과정 지침과 관계가 있는 단기 목표를 선정한다. 2. 학생의 학습 향상도를 측정하기 위한 평가 과정을 계획한다.
교실조직과 관리	1. 최대한의 효과를 얻기 위해 시간과 공간을 이용한다. 2. 학생의 요구와 활동 목표들에 따라 그룹을 다양하게 조직한다.
교수기술	1. 학생에게 정확하고 명확하며 도움이 되는 설명, 시범 및

	피드백을 준다. 2. 다양한 방법으로(예, 토의를 통해서) 학생들에게 피드백을 준다.
관계	1. 아동의 말과 생각에 진지한 관심을 보이고 존중한다. 2. 과외활동을 통해서 교실 밖에서 아동과의 관계를 발전시킨다.
일반적인 사항	1. 아동의 보호와 안전에 대한 책임을 가진다. 2. 일상적인 관리문제에도 즉각적으로 정성을 들인다.

3) 교사평가 시기 및 방법

교장이 교사에 대한 평가주기를 결정하는 데는 대체로 1년 단위로 이루어지고 있으며, 일단 평가가 시작되면 지속적으로 평가를 해야 한다. 교사가 전근을 간 경우 혹은 교장으로 승진한 경우에는 평가주기는 다시 시작되어야 한다. 단기채용 교사인 경우, 계약 기간 내에 평가가 이루어지도록 평가시기를 정한다. 첫 번째 교사평가 주기의 경우 교장의 재량에 따라 9~18 개월 사이로 정할 수 있다(박상완, 2005; 이윤식, 2006).

영국의 교사평가 방법은 주로 학급관찰과 면담 등으로 이루어진다. 학급관찰은 연 1회 이상 이루어져야 하며, 면담은 평가 전 단계(계획단계)와 평가 단계, 평가 후 단계에서 모두 이루어진다. 면담 목적은 평가자와 피평가자가 상호간 평가의 목적과 내용, 방법 등에 관한 합의를 하는 데 있다(김덕례, 2004; 이태상, 2007). 구체적인 평가절차는 <표 III-12>에 제시되어 있듯이 대개 단위학교의 학교운영회가 결정한다.

평가자는 교사들이 그들의 직무를 수행하는 것과 관련하여 평가를 해야 할 책임이 있다. 그러나 유아학교 교사에 대한 평가는 지역교육청에 책임이 있으며, 교장이 교사를 평가위원으로 임명하여 다른 교사의 직무 수행능력을 평가하도록 할 때는 교장 자신이 평가위원이 될 수도 있다. 즉, 학교장이나 경험 있는 교사가 교사평가를 수행하며 평가자는 교사의 직전 상급자로서 학교에서 행정적인 위치에 있는 자이거나 교과에서의 수석교사가 되는 경우가 대부분이다(김덕례, 2004; 이윤식, 2006).

4) 교사평가 결과의 활용

영국의 교사평가 결과는 교사의 전문성 신장과 더불어 책무성 보장을 위한 목적으로도 활용된다. 그러나 평가의 과정이나 절차, 평가 방법 등은 엄격하고 세세한 기준에 기초한 체크리스트보다는 일정한 가이드라인에 따라 교사가 자율적으로 평가목표를 설정하고, 이러한 교사평가 목표도 평가과정에서 수정할 수 있는 융통성이 부여되

어 있다. 평가의 과정은 전문성 신장에 초점을 두고 운영되고 있으며, 평가 결과는 전문성 개발 계획 뿐 아니라 승진이나 임금 조정을 위한 의사결정에도 활용되고 있다 (김이경 외, 2004).

<표 III-13> 영국의 교원평가 방법 (김동규, 2005 표로 재정리)

1) 평가목표 설정	-평가대상자의 직무설명서를 토대로 평가자와 평가대상자가 공동으로 협의하여 결정
2) 수업관찰	-평가자는 평가기간 동안 평가대상 교사의 수업을 1회 이상 참관 -학급 관찰단계에서는 평가대상자가 학급활동에 대한 충분한 자료를 평가자에게 제시하며 관찰 후 2일 이내에 평가대상자와 협의
3) 평가자와 평가대상자의 면담	-평가자와 평가대상자가 교사의 수행 능력 등에 관해 면담
4) 평가정보 수집	-평가자는 교사의 업무수행능력과 관련된 정보 및 자료를 적어도 한 사람 이상 을 통하여 수집 - 학급관찰 이외 에 학생의 학업활동 등 진도에 관한 자료나 교사의 정서적, 행정적 교육과정상의 책임 등에 관한 자료 수집
5) 평가면담	-평가자와 평가대상 교사가 모여 면담 실시 -평가실시 전, 평가단계, 평가 후 단계에서 모두 활용 -면담의 목적은 평가자와 평가대상자가 상호간 평가의 목적과 내용, 방법 등에 관한 합의를 하는 데 있음.
6) 평가 검토회의	-평가대상자의 자기평가 발표로 시작 -일반적인 경우 여기서 평가결과와 보수의 연계 여부 등이 논의되어야 하나, 사안의 성격상 이에 대해 활발히 논의는 되지 않고 있음.
7) 평가보고서 작성	-평가자와 평가대상자의 긴밀한 관계 속에서 작성하도록 하며 최종적으로 평가대상자의 확인을 거쳐야 함. -전체 교원평가 기간은 10일을 넘지 않도록 함. -면담이 시작된후 10일 이내에 평가 면담 보고서를 작성하도록 하고 이를 교사에게 보내야함
8) 평가결과 이의신청	-평가대상인 교사는 결과보고서를 받은 후 불만이 있을 경우, 10일 이내에 이의제기 가능 -재평가자는 평가가 접수된 날로부터 10일 이내에 평가 재검토 -재평가는 전문성을 지닌 평가위원에 의해 행해지는데 재평가 명령이 내려진 후 학교 수업일수로 15일 이내 행해져야 함.
9) 최종 평가보고서 제출	-평가자는 교사 수행능력과 결정력을 가지는 교육관료나 교사 훈련 및 개발 계획을 담당하는 사람들에게 평가결과를 제공하며 최종 평가보고서는 학교장에게 전달됨.

또한 해당 교사에게 필요한 교육훈련 프로그램을 제공하기도 한다. 교사는 이를 통해 교사로서의 전문성을 신장시킬 수 있고, 그 결과 학생들에게 자신감을 가지고 수업에 임하게 되어 보다 나은 교육의 질을 제공할 수 있는 계기가 마련된다. 교사평가 결과보고서는 학교장뿐만 아니라, 교사 승진 및 교사 보수와 관련된 재량권을 가진 학교운영위원회, 지방교육국의 교육 관료나 교사 승진 및 교사보수와 관련된 업무를 담당하는 관료 등에게도 제공된다. 그리고 교장은 교사가 작성한 목표 진술서를 새로운 평가위원회에 제공해야 하며, 평가 보고서 첨부 서류를 교사 훈련 및 능력 개발 계획을 담당하는 사람에게도 제공해야 한다. 평가 보고서의 내용에 따라 교사의 직무 수행 능력과 성취정도, 개선점을 평가하고 평가안의 목표들에 대한 달성여부를 확인하며, 이에 근거하여 능력 개발 요구를 파악하고 그를 달성할 수 있는 방법을 모색한다. 이처럼 영국의 교사평가의 결과는 교사의 전문성 개발뿐만 아니라 인사상의 목적으로 활용되고 있으며 최근에는 평가결과를 보수에 반영하는 자료로도 활용하고 있다(김동규, 2005; 이윤식, 2006).

영국의 교사평가는 교사 개인이 평가목표를 설정하도록 하고 교사 개인의 특성을 반영하는 방향으로 운영되고 있다. 이 평가목표는 교사의 자율성과 융통성을 고려하여 스스로에게 동기부여를 제공하고 있다. 또한 2000년에 새롭게 도입된 교사평가가 평가결과를 교사의 전문성을 신장시키는 것뿐만 아니라, 교사의 승진 및 보수와 연계시키고 있다는 점에서 현재 책무성 중심으로 변화되고 있는 평가의 흐름도 반영한다고 할 수 있다.

다. 일본의 교사평가

일본의 교사평가 시스템은 1958년을 전후로 하여 전국적으로 시행되어 왔으며, 평가의 목적은 인사관리의 적정을 꾀하기 위하여 직원의 근무실적과 직원의 성격, 능력 및 적성을 공정히 평가하고 기록하는 것에 있었다. 일본의 교사평가는 지방공무원법 제40조, 지방교육행정법 제46조, 교육공무원 특례법 제12조 등에 근거하고 있다. 1950년 12월에 제정된 지방 공무원법 제40조 1항에 따르면 “임명권자는 직원의 직무에 대하여 정기적으로 근무성적 평정을 행하여, 그 평정의 결과에 따른 조치를 하지 않으면 안 된다.” 또한 1956년 제정된 지방교육행정 조직법 제46조는 “도도부현(都道府縣)교육위원회의 계획 하에, 시정촌(市町村)교육위원회가 교원의 근무평정을 행한다.”라고 규정하고 있다. 그러나 일본에서 전국적으로 근무평정제가 실시된 것은 1958년으로 그동안 지역 교육위원회와 5대시, 그리고 도도부현에 흩어져 있던 교사임명권을 행정단위인 도도부현으로 일원화하고 나서부터이다.

이를 시작으로 도도부현교육위원회는 자체적으로 근무평정규칙을 제정하여 근무평정을 도입하기 이르렀으나, 교직원 조합의 강한 반대투쟁에 직면하여 대부분의 지방 공공단체가 인사이동이나 급여에는 반영하지 않는 협정을 체결하여 제 기능을 발휘하지 못한 채 형식적인 평가제도로만 유지되어 왔다. 이런 상황에서 1998년에 새로운 제7차 교육과정이 도입되고, 학생들의 학습의욕 저하, 규범의식·사회적의식의 부족, 왕따 및 부등교의 심각한 상황 등의 많은 교육문제들이 생기면서 이를 해결하기 위해서는 지금의 근무평정제도와는 다르게 교사의 자질을 최대한 향상시킬 수 있도록 조장할 수 있는 능력과 업적에 기반한 인사관리제도의 도입이 필요하게 되었다(채란경, 2009). **지방교육행정부 제43조에 의하면, 도도부현 학교의 교직원 근무평정은 임명권자인 도도부현 교육위원회가 계획하며, 복무감독자인 시정촌 교육위원회가 실시한다고 명시되어 있다(고전, 2003).**

그동안 1950년부터 교사의 근무평정이 실시되었을지라도 이는 평가의 객관성이나 공정성이 충분히 보장되지 못했고, 형식적으로 운영되어 교사의 인사관리가 획일적이고 연공서열적인 요소에 의해 좌우된다는 문제점이 있었다. 그로 인해 동경도 교육위원회는 1998년 7월에 외부 전문가 등을 중심으로 ‘교원의 인사고과에 관한 연구회’를 발족시켜 관련 연구에 착수하였고, 1999년 3월에는 능력과 업적에 기초한 인사관리의 도입을 제안하였다. 이를 참고로 교육위원회는 1999년 7월 ‘교원 등 인사고과제 도입에 관한 검토위원회’를 설치하여 12월 16일에 ‘동경도립학교 교육직원의 인사고과에 관한 규칙’과 ‘동경도시정립학교 교육직원의 인사고과에 관한 규칙’을 의결하여 2000년 4월1일부터 종래의 근무성적 평정에 관한 규칙을 폐지하고, 인사고과제도(일본의 교사평가제도, 이하 인사고과제도로 칭함)를 도입하게 되었다(전제상, 2006; 채란경, 2009).

교원평가의 시행은 국가의 방침을 받아들여, 문부과학성도 이에 대응을 하게 된 것이다. 2002년 2월 중앙교육심의회 답신, 『앞으로의 교원 면허 제도의 방식에 대해서』에서는 “각 도도부현시(都道府縣市) 교육위원회 등에 있어서 교원평가에 대해 새로운 공무원제도 개혁의 동향을 검토하고, 새로운 평가 시스템의 도입을 시도하여, 조기 검토를 개시할 것”이 제안되었다. 이 답신에 의거 문부과학성은 2003~2005년도에 걸쳐 도도부현시(都道府縣市) 정령(政令)지정도시 교육위원회에 『교원의 평가에 관한 조사연구』를 위탁하고, 이 3개년 사이에 “가급적 빨리 교원평가 시스템의 개선을 유도하여, 2006년도에는 본격적으로 도입되게 지도”하도록 되어 있었다. 이에 의해 교원에 대해서도 종래의 근무평정에 대신할 ‘새로운 교원평가제’의 도입이 시행되게 된 것이다(荻谷剛彦金子真理子, 2010: 11-14; 천호성, 2012 재인용).

이렇듯 일본에서 새로운 교원평가는 교원들의 능력과 실적을 바탕으로 능력개발과

인재 육성을 목표로 2006년부터 전국적으로 시행 전개되고 있다. 각 도도부현시, 정령지정도시 교육위원회별로 평가에 관한 기준과 시스템이 다르게 규정되고 있기 때문에 지역의 상황과 특성에 맞게 시행되고 있다. 따라서 구체적인 내용과 방법은 지역별로 서로 상이하다(천호성, 2012). 또한 일본에서는 오랜 역사적 배경을 지닌 지도력이 부족한 교사들을 위한 평가 시스템을 구축하여 이들을 개선시키기 위해 노력하고 있다. 1998년 4월 동경도 교육위원회가 지도력 부족 교사 요강을 발표하면서 본격적으로 논의되기 시작하였다(전제상, 2006).

1) 교사평가 목적 및 내용

교원평가의 최종적인 목적은 교원의 자질향상과 학교조직의 활성화에 의해 교육의 충실을 도모하는 것이다. 구체적인 사례로서 북큐슈시 교육위원회가 제시하고 있는 ‘새로운 교원평가’의 목적을 보면 “학교를 둘러싸고 있는 여러 가지 과제를 표면화시키는 것과 동시에 그것을 해결하여 새로운 시대에 어울리는 교육개혁을 추진하기 위해서 그것을 담당해야 할 교원 한 사람 한 사람의 의욕을 끌어내고 능력을 향상시켜 학교 조직을 활성화 시키는 데에 있다”라고 규정하고 있다((北九州教員の評価などに関する調査研究協議会, 2006, 천호성, 2012 재인용).

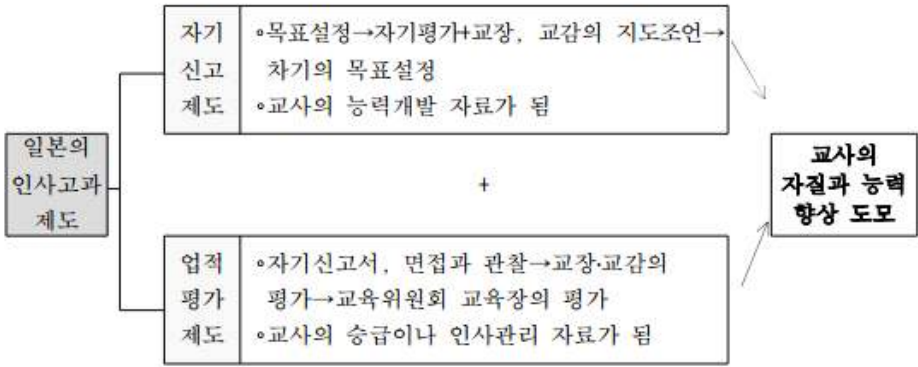
지방공무원법 제40조는 “인사고과의 목적은 직원의 능력·적성을 발견하고 지도·육성하여 조직운영에 도움을 주는 것이다……. 임명권자는 직원의 직무에 관해 정기적으로 직무성적을 평정, 그 결과에 따른 조치를 취해야 한다”고 하였다. 따라서 인사고과의 주된 목적은 자기신고와 업적평가결과를 기준으로 한 교장과 교감의 적절한 지도·조언, 연수와 자기계발, 적절한 처우 등을 통한 교직원의 자질 능력 향상과 사기 고취, 적재적소에 교직원 인사 배치와 학교 조직의 활성화 등 교직원의 능력 개발에 목적을 두고 있다(채란경, 2009).

동경도 교육위원회는 교사평가의 목적을 능력과 업적에 상응한 적절한 인사고과를 행한 결과에 따라 직원의 자질능력 향상 및 학교조직 활성화를 도모하는 것으로 설정하였다. 동경도 교육위원회는 인사고과를 자기신고와 업적평가로 구분하여 이원체제로 운영하였다. 자기신고제도는 교사 개개인에게 스스로 목표를 설정하여 주체적으로 직무에 임함과 동시에 자신이 자기를 평가함으로써 자기의 능력이나 개선할 점을 파악하여 이를 바탕으로 직무수행 능력을 개발·향상토록 하는 데 그 목적이 있다(<표 III-13> 참조). 업적평가제도는 교사의 직무수행을 정확하게 파악하고 개개인의 자질 능력 향상을 위한 지도육성 방안을 마련하는 것을 목적으로 한다. 평가의 결과는 교사사기 향상과 학교조직의 활성화를 꾀하기 위해 급여나 승진 등에 적절히 반영한다

(채란경, 2009). [그림 III-3]은 인사고과제도의 구성으로 교사평가가 자기신고제도와 업적평가제도를 통해 교사의 자질과 능력향상을 도모를 목표로 하고 있음을 잘 보여 준다(채란경, 2009).

<표 III-14> 일본의 교육직원 자기신고서 양식(교사용) (채란경, 2009)

소속		성명	성별	도 경력	이동일
1. 학교경영방침에 대한 접근목표			2. 전년도 성과와 과제		
		당초 신고일 (4월 1일)		최종신고일(3월 31일)	
		금년도 목표	목표달성의 구체적인 방법		
3. 담당 직무 목표와 성과	학습				
	지도				
	생활				
	진로				
	학교 운영				
4. 연구, 연수	특별 활동				
	기타				



[그림 III-3] 일본 교원의 인사고과제도 구성

일본의 지도력 부족교사 문제도 교사평가에서 중요한 부분으로 자리 잡고 있다. 정부가 교사의 지도력 부족 문제에 적극적으로 대응하기 시작한 계기는 2001년 2월 27일 지방교육행정의 조직 및 운영에 관한 법률 개정안(지도력 부족 교사의 전직)을 각료회의에서 만장일치로 의결하면서 본격화되었다. 이러한 정부 법류 개정안에 힘입은 동경도 교육위원회는 지도력 부족 교사문제에 대한 선도적인 역할에 적극적으로 대응하게 되었다. 지도력 부족교사의 개념은 문무과학성의 법률개정(2001. 8. 29.)에 관한 통지문에서도 밝히고 있다. 교과와 전문적 지식·기술 등의 부족으로 학습지도를 적절히 행할 수 없는 경우, 지도방법이 부적절하여 학습지도를 적절히 수행할 수 없는 경우, 아동의 마음을 이해하는 능력이나 의욕이 결여되어 학급경영이나 지도를 적절히 할 수 없는 경우 등이다. 즉, 지도력 부족교사란 “학습지도, 학생지도, 학급경영 등에서 지도력을 발휘할 수 없고, 학생들의 교육에 대한 책임을 다할 수 없는 자, 학부모, 지역, 동료와의 양호한 관계를 구축할 수 없기 때문에 교육활동에 지장을 끼치고 있는 자”를 포함한다(전제상, 2006). 일본의 ‘지도력 부족교사’ 평가기준을 살펴보면 다음과 같다(김이경 외, 2004).

가) 학습지도능력

- ① 연간 지도계획·학습계획(실라버스)이 엉성하여 틀린 곳이 많다.
- ② 교과서를 다 끝내지 못하는 등 지도계획·학습계획으로부터 이탈하고 있다.
- ③ 교재연구를 하지 않는다.
- ④ 아동·생도로부터 “선생님이 말하는 것을 잘 알아들을 수가 없다”라는 목소리가 있다.
- ⑤ 아동·생도의 발달단계나 능력을 무시한 내용을 가르친다.
- ⑥ 학습지도요령에 반하거나 벗어난 지도를 하고 있다.
- ⑦ 아동·생도의 이해나 반응을 확인해 보지도 않고 일방적으로 수업을 진행하고 있다.
- ⑧ 아동·생도와의 대화를 회피하거나 질문이나 의견 등에 답하려고 하지 않는다.
- ⑨ 아동·생도와의 흥미관심을 환기하려고 하는 자세나 의욕이 부족하다.
- ⑩ 목소리가 너무 작아서 알아듣기가 어렵다.
- ⑪ 잘못된 내용을 가르치는 경우가 자주 있다.
- ⑫ 아동·생도로부터 전문적인 지식이나 기술에 대한 불만의 목소리가 있다.
- ⑬ 평가결과에 대해서 아동·생도나 학부모로부터 불만이 있다.
- ⑭ 주관적인 평가를 한다.
- ⑮ 주변의 지적이나 협력에도 불구하고 수업개선의 노력이 부족하다.

나) 생활지도능력

- ① 체벌을 자주 하는 경향이 있다.
- ② 아동·생도를 이해하는 자세와 의욕이 결여되어 있고, 대화노력이 부족 . 결여되어 있다.
- ③ 표면적, 일방적 사고로 아동·생도로부터 불신을 받고 있다.
- ④ 임기응변으로 지도를 하여 아동·생도의 불신을 사고 있다.
- ⑤ 아동·생도로부터 편애를 하거나 불공평한 취급을 받았다는 비판이 있다.
- ⑥ 아동·생도가 규칙이나 매너를 지키지 않는 것을 보고도 못 본 체하거나 지도를 하지 않는다.
- ⑦ 아동·생도의 문제 행동을 보고도 못 본 체한다.
- ⑧ 아동·생도에게 약점을 보여 지도의 효과가 나지 않는다.
- ⑨ 문제가 있는 아동·생도에게 적극적으로 상관하려고 하지 않는다.
- ⑩ 학급경영에 있어서 과제해결의 의욕이 없다.
- ⑪ 특별활동 등의 지도에 있어서 건강·안전 면에서 배려가 부족하다.
- ⑫ 인권옹호의 배려가 되지 않는다.
- ⑬ 프라이버시 보호에 대한 배려가 부족하다.

다) 대인관계능력

- ① 동료와 협동하는 자세·의욕이 부족하다.
- ② 관리직이나 동료로부터 조언(어드바이스)이나 주의에 귀를 기울이지 않는다.
- ③ 관리직이나 주임 등에게 보고, 연락, 상담을 하지 않는다.
- ④ 주위가 놀랄 만한 남다른 행동을 하거나 불쾌감을 주는 행동이 눈에 띈다.
- ⑤ 회의 등에서 자신의 주장 이외에는 인정하려고 하지 않는다.
- ⑥ 회의 등에서 제안 사항마다 열토당토않은 토를 단다.
- ⑦ 동료로부터 신용을 잃고 있다.
- ⑧ 보호자와의 상담이나 의견에 대해서 적절한 대응이 되지 않는다.

라) 업무능력

- ① 자신의 분장에 대하여 책임을 지려고 하는 자세나 의욕이 부족하다.
- ② 학교나 학년에서의 확인 사항을 실행하지 않는다.
- ③ 자신에게 맡겨진 교무업무가 혼자서는 되지 않는다.
- ④ 팀을 이루어 하는 업무 수행이 되지 않는다.
- ⑤ 안일한 사고로 까다로운 업무는 피하려고만 한다.
- ⑥ 학급비 등의 준 공금의 관리가 확실하게 되지 않는다.
- ⑦ 공금과 사비의 구별이 되지 않는다.
- ⑧ 제출물 등의 기한을 잘 지키지 않는다.
- ⑨ 문서 등의 작성이 되지 않는다.
- ⑩ 출석부, 지도 요록 등 표부류의 기입 처리가 부적절하다.
- ⑪ 비품 등의 관리가 잘 되지 않는다.
- ⑫ 담당교실, 특별교실, 체육관 등의 관리가 잘 되지 않는다.

2) 교사평가 시기 및 방법

동경도 교육위원회가 자기신고와 업적평가를 구분하여 운영하듯 평가방법 또한 다른 형태로 운영되고 있다. 동경도의 경우 교사가 평가과정에 참여하는 형태(자기신고)를 취하고 있다. 자기신고는 년 3회 목표 설정(연도 당초, 4월 1일 기준), 목표의 추가와 변경(연도 도중 10월 1일 기준), 자기평가(연도 말, 3월 31일 기준) 순으로 진행된다. 자기신고제의 경우에 각급 학교 교장은 학교경영방침을 소속 교사들에게 고지하여 이를 바탕으로 목표를 설정할 수 있게 한다.

업적평가에 있어 평가방법은 절대평가와 상대평가를 병행한다. 절대평가는 교사의 지도육성 방안을 마련하기 위하여 교감이 1차 평가를 하고, 교장이 2차 평가를 한다. 상대평가는 평가 결과를 급여나 승진 등에 적절히 반영하기 위해 교육위원회 교육장이 한다. 절대평가의 평가 항목은 학습지도, 생활·진로, 학교운영, 특별활동·기타의 네 항목이고 각 항목마다 능력, 정의(의욕, 태도), 실적의 세 가지 요소를 구분하여 평가한다. 평가기간은 4월 1일부터 다음 해 3월 31일까지이다. 평가요소는 각 항목을 능력·정의(의욕 및 태도)·실적으로 하고, 5단계(탁월, 우수, 보통, 조금 미흡, 미흡)로 한다. 상대평가의 평가 단위 및 배분율은 교육장이 따로 정한다. 교장과 교감은 각 항목별로 절대평가를 행한 후, 각 학교 과제나 경영방침을 고려하여 5단계로 종합평

가한다(전제상, 2006; 채경란, 2009).

3) 교사평가 결과의 활용

일본의 경우, 평가결과의 피평가자에 대한 공개여부는 3가지 유형으로 이루어지고 있다. 첫째, 피평가자에게 공개하는 것을 원칙으로 하는 유형, 둘째, 피평가자에게 공개하지 않는 것을 원칙으로 하는 유형, 셋째 희망에 따라 공개하는 유형이 그것이다. 66개의 도도부현시 교육위원회 중에서 48개의 교육위원회가 피평가자에게 공개하는 것을 원칙으로 하고 있으며, 8개의 교육위원회는 비공개를, 그리고 16개의 교육위원회에서는 희망에 따라 공개하는 것을 원칙으로 하고 있다(전호성, 2012).

동경도 교육위원회가 2000년 4월에 본격적으로 새로운 교사평가제를 도입한 이래로 교사평가 결과를 인사고과(승급, 승진, 인사이동, 보수, 연수, 부적격교사 판단자료 활용)에 반영하고 있다. 즉, 교사평가 결과에서 절대평가는 전문성 향상을 위한 자료로, 상대평가는 승진이나, 승급, 표창, 보수에 반영한다(전제상, 2006). 이처럼 일본의 교사평가는 자기신고제와 업적평가제를 동시에 병행함으로써 평가의 신뢰성을 높이고, 교사 스스로 평가에 참여할 수 있도록 하는 기회를 제공하고 있다. 교사자신의 주체적 역할을 강조하고 있다는 점에서 시사하는 바가 크다. 일본의 경우 평가결과를 교원의 능력개발뿐만 아니라 지도력 부족 교사에 대한 인사관리제도에도 반영함으로써 그들의 능력 신장에 힘쓰고 있다는 것이 특징이라고 할 수 있다. 물론 지도력 부족교사 개념에 대해서 그 개념 규정에 불명확한 점이 있는 것도 사실지만, 이는 교사평가제의 개선을 위한 새로운 움직임이라는 점에서 이해되어야 할 것이다.

라. 주요국의 교사평가가 주는 시사점

국가별 교사평가(미국, 영국, 일본)가 우리나라의 교사평가에 주는 시사점은 다음과 같다. 다른 국가의 제도 및 정책을 받아들이고 이해하는 데 있어 외국의 맥락과 우리나라의 맥락은 다르므로 이에 대한 고려는 필요하겠지만, 우리나라 교사평가 제도에 긍정적인 영향을 제공할 수 있는 부분은 충분히 가치가 있다고 판단된다.

첫째, 교사들의 능력을 평가하기에 앞서, 그들의 능력을 믿고 신뢰함으로써 스스로 점검할 수 있는 기회를 제공하고 있다는 것이다. 미국은 교원평가의 내용이 교원 개인의 직무수행 정도를 파악하는 것으로 획일적으로 평가기준을 정하지 않고 주마다 교육구마다 다양한 것이 특징이다. 영국의 경우도 교사 개인의 전문성 신장 및 학생들의 학업성취도 향상이라는 두 가지 기준을 기초로, 엄격하고 세세한 기준에 기초한

체크리스트 평가보다는 평가의 목적을 교사 개인이 스스로 정할 수 있도록 하고 있다. 일본은 교사가 자기평가를 기준으로 평가자와 함께 평가과정에 직접적으로 참여하여 교사의 전문성 신장을 위해 노력한다. 이러한 과정에서 교사들은 평가를 당한다는 느낌보다는 주체적으로 평가에 참여한다는 인식을 갖게 되고, 교사들에게 나타날 수 있는 평가에 대한 거부감을 줄여 줄 수 있을 것이다.

둘째, 평가의 종류 및 유형의 다양화에 초점을 두기보다 평가가 갖고 있는 ‘평가의 목적’ 자체에 충실하고 있다. 우리나라의 경우 근무성적평정, 성과급평가, 교원능력개발평가가 각각의 목적을 제시하고는 있지만 정말로 그 목적에 맞게 제대로 운영이 되고 있는지 회의가 많이 일고 있다. 모든 교사들이 세 가지 유형의 평가를 받는 데에 따른 업무 부담도 적지 않은 것으로 보고되고 있다. 또한 근무성적평정 및 성과급 평가는 모두 상대평가 방법으로 이루어지고 있는데, 이는 교사들의 서열화에 관심이 있을 뿐 교사의 전문성으로는 연결되지 않고 있다는 비판을 받고 있다. 국외 사례의 경우 평가의 유형이 다양하다기보다는 교사들의 능력과 전문성을 신장시킬 수 있도록 하는 실질적인 평가가 이루어지고 있으며, 하나의 평가로 전문성과 책무성이라는 두 마리 토끼를 동시에 잡고 있는 것으로 보인다.

셋째, 교원평가가 원활히 이루어 질 수 있도록 행정적 지원이 수반되어야 한다는 것이다. 미국의 경우는 교사 개개인이 담당해야 할 직위의 자격요건이나 직무를 설명해주는 직위안내서를 활용하고 있으며, 평가자에 대한 자격 기준도 엄격하다. 물론 교장 및 교감이 평가자가 될 수 있지만 일부 주의 경우는 평가자격을 취득하기 위해서 일정한 교육과정을 이수하도록 하고 시험에 합격해야 하는 등 체계적인 질 관리가 이루어지고 있다. 영국의 경우 교원평가 절차가 평가목표 설정, 수업 관찰, 평가자와 피평가자의 면담, 평가자의 전체 면담, 평가검토회의, 평가보고서 작성, 평가결과 이의신청, 최종 평가보고서 제출에 이르기까지 평가에 참여하는 주체들이 다양한 의사결정 과정을 통해 평가가 이루어진다. 일본의 경우 교사들이 지도력을 향상시킬 수 있는 연구 프로그램을 신설하여 ‘지도력 부족’ 정도에 따라 연수내용을 달리하여 단기코스(10일), 보통코스(50일), 장기코스(1년)를 운영하고 있다. 이처럼 평가자, 평가절차, 평가 후 결과 연수가 유기적으로 연계되어 이루어질 수 있도록 단 위학교 차원에서 나아가 국가 및 지역청 수준에서 협력하고 있다. 그러므로 우리나라 교원평가제를 개선하기 위해서는 국가-교육청-단위학교에서 모두 관심을 갖고 유기적인 관계가 이루어 질 수 있도록 협력해야 할 필요가 있다.

IV. 학교평가의 현황 및 쟁점 분석

1. 학교평가의 목적과 의의

학교평가는 교육기관으로서의 학교가 학생 교육이라는 자기 역할과 책임을 어느 정도 충실하게 이행하고 있는가를 점검(측정)하는 동시에 이를 지원하는 과정이다. 앞에서 언급한 바와 같이 평가는 관리와 성장(발달)의 의미를 모두 포함하고 있다. 그러나 1990년대 중반 도입된 우리나라의 학교평가제도는 학교가 학생 교육이라는 책임을 다하고 있는가를 확인하고 점검하는 책무성을 확인하는 접근과 보다 밀접한 관련이 있다. 평가를 책무성 개념과 관련하여 정의해 보면, 평가란, 책무 이행자가 자기 책무를 어느 정도 이행하고 있는지를 점검하고 확인하는 장치이다(이차영, 2010: 46). 평가의 결과가 정해진 기준을 만족시키면 책무를 성실히 이행한 것으로 판단되며, 그렇지 못할 경우에는 책무 이행에 부족한 점이 있는 것으로 판단한다. 이 점에서 평가는 책무 이행의 사후 확인 장치라는 의미와 함께 책무 이행자로 하여금 책무 이행에 관심을 갖게 만드는 사전 촉진장치라는 의미도 아울러 갖는다(이차영, 2012: 46).

그러나 책무성 중심의 학교평가를 시행하기 위해서는 기본적으로 다음과 같은 사항에 대하여 검토할 필요가 있다(이차영, 2010: 48). 첫째, 학교의 성과가 학교 구성원의 노력과 능력에 따라 달리 나타나는 경우에는 그 책임을 학교에 물을 수 있지만, 학교의 노력과 능력 범위를 벗어난 외부 요인에 의해 학교의 성과가 영향 받는 경우 학교에 대해 그 책임을 묻기 어렵다는 점이다. 둘째, 학교에 대해 책임을 묻기 위해서는 학교가 책무를 수행할 수 있는 자율권을 갖고 있어야 하나 타율적으로, 어쩔 수 없는 상황에서 어떤 결과가 나왔을 때에는 그 결과에 기초하여 학교에 책임을 묻기 어렵다. 셋째, 학교의 성과에 대해 학교에 책임이 있고 또 자율권이 허용되어 있었다 하더라도 학교 구성원(교장, 교사, 학생, 학부모 등)들이 지는 책임의 뉘는 서로 다르다는 점이 인정되어야 한다는 것이다.

책무성 중심 학교평가가 갖는 이러한 쟁점들에 대한 문제제기와 더불어 2000년대 들어 관리 중심, 책무성 중심 학교평가에 대한 다양한 대안적 모델들이 제시되었다. 이러한 학교평가 체제는 기본적으로 학교의 질 개선, 성장에 초점을 두고 있다. 예를 들어, 김정원(2001)은 단위학교 교육의 질 개선을 지원하는 질적 학교평가, 상호정보 제공형 학교평가 모델을 제시한 바 있다. 김정원(2001: 217-218)은 학교평가의 목적을 크게 두 가지로 구분하고 있는데, 첫째, 특정 학교가 어느 수준에 와 있는지를 절대적 또는 상대적으로 판정하기 위한 목적으로 이루어지는 평가, 둘째, 특정학교가 지닌 문제점과 장점을 드러내어 그 개선 방안과 활성화 방안을 모색하는 데 도움이 되

기 위한 목적에서 이루어지는 평가이다. 이러한 두 가지 학교평가의 목적(모형)은 앞에서 제시한 관리 중심 평가와 성장 중심 평가 구분과 일치한다. 김정원(2001)은 이 중 후자의 학교평가를 상호정보제공형 학교평가로 명명하고 있다. 여기서 상호정보제공형 학교평가란 평가 기준 도달 여부, 평가 결과에 따라 학교에 대한 상벌부과, 시정 명령, 인정, 통제를 목적으로 하는 것이 아니라 학교의 상황을 학교 맥락에서 총체적으로 학교를 이해하고 학교의 장점과 문제점을 드러내줌으로써 학교의 자발적인 개선 노력에 도움을 주기 위한 평가를 말한다. 이러한 학교평가에서 평가자와 피평가자는 대등한 관계를 형성하고 상호정보를 제공함으로써 학교를 보다 정확하게 이해하고자 한다.

정수현(2003)은 교육공동체 개념에 근거한 학교평가 모델을 제시하고 있는데, 여기서는 교육공동체 구축을 위한 학교평가의 원칙으로 대화, 지속적인 학습과정, 돌봄의 과정, 참여와 헌신 유발과정 등이 제시되었다. 이러한 원리를 적용한 학교평가 체제의 특징을 보면, 먼저 “대화”로서 학교평가는 참여관찰, 심층면담 등 질적 평가방법을 활용하고 학교자체평가를 동료 간의 대화, 자기반성의 계기로 활용함으로써 제재를 위한 평가를 지양한다. “지속적인 학습과정”으로서 학교평가는 학교자체평가를 활성화 하는 동시에 외부 평가와의 보완을 통해서 자기합리화와 우물안 개구리식 평가의 한계를 보완할 필요가 있으며, 문제의 발견보다 지속적 성장을 지원한다. “돌봄”으로서 학교평가는 학교를 이해하고 성장시키는 일을 핵심으로 하는 돌봄의 과정이며, 학교에 대한 총체적 관심, 개개 학교의 개별성 존중을 위해 학교가 처한 구체적인 상황, 특수한 맥락을 고려할 수 있는 평가방법을 활용한다. 또한 학교평가는 책무성의 일방적 부과보다 책무성의 공유를 강조하며, 제재를 위한 평가보다 학교에 대한 이해를 통해 성장시키고 발전을 지원한다. “참여와 헌신”으로서 학교평가는 평가 과정에 다양한 이해관계자의 참여와 협상을 중시하고 세세하게 규정된 평가 영역, 기준, 방법을 활용하기보다는 평가과정에서 구성원과의 상호작용을 통해 이를 융통성 있게 선택하고 구성한다.

교육공동체 개념에 근거한 학교평가는 책무성 제고보다 학교교육의 개선을 추구한다는 점에서 성장중심 평가의 특징을 갖는다. 아울러 정수현(2003)은 학교개선의 핵심 사항으로 공동체의 구성원이나 구성 집단의 이익이 공정하게 반영되는 것 즉, 학교평가는 학생의 이익 뿐 아니라 교사, 학부모, 행정가, 지역사회 이익도 반영할 수 있어야 한다는 점, 학교평가에서 단위학교의 개선과 책무성 점검은 양립할 수 있다는 점, 책무성을 추구하는 경우 평가자와 피평가자인 학교간 책무성을 공유하는 방향으로 나아가야 한다는 점 등을 제시하고 있다는 점에서 특징이 있다.

한편, 실제로 대화와 협상 과정을 통하여 수요자, 정보활용자에게 유용한 정보를 제

공하고 개선 전략을 모색하는 학교평가 모델은 충청남도 교육청에서 시행한 바 있는 맞춤형 학교평가에서 찾을 수 있다. 맞춤형 학교평가는 대화와 협상의 과정을 통하여 학교 구성원, 공동체들이 형성하고 있는 학교의 현실에 대한 이해를 밝혀내고 학교 운영과정에 내포된 갈등, 쟁점과 공유된 가치를 바탕으로 의미 있는 개선 전략을 모색한다는 특징이 있다(양승실 외, 1999). 이러한 맞춤형 학교평가는 대화로서의 학교평가, 상호정보제공형의 학교평가, 평가영역과 지표가 미리 설정되는 것이 아니라 구성원의 “참여와 헌신”에 기초한 학교평가 등 정수현(2003), 김정원(2001)이 제시한 학교평가 모델과 유사성이 있다.

우리나라에서 학교평가 정책의 도입과 발달 과정을 통해서 볼 때, 관리·책무성 중심 평가와 성장·발달 중심의 평가는 상호보완적으로 이해할 필요가 있다. 정수현(2003)의 논문에서 제시하고 있는 바와 같이 학교평가에서 책무성 점검과 학교 개선은 공존할 수 있으며, 책무성은 평가자인 국가, 시도교육청과 피평가자인 학교가 상호공유하는 것이어야 할 것이다. 또한 학교자체평가와 외부 평가를 상보적으로 활용함으로써 내적 책무성과 외적 책무성을 동시에 보장할 수 있을 것이다.

2. 학교평가 정책의 역사적 검토

가. 학교평가 정책의 도입

우리나라에 근대적인 모습의 학교가 출현한 이래 학교에 대한 평가는 주로 ‘장학’이라는 이름으로 실시되어 왔다. 1980년대 이후 학교 자체 평가의 개념이 도입되어 일부 학교에서 학교 자체평가를 실시하기는 하였으나, 학교를 하나의 기관으로 보고 외부 평가단에 의하여 학교를 체계적이고 종합적으로 평가하기 시작한 것은 아주 최근의 일이다. 이러한 학교평가는 외부평가를 통해 학교 밖의 전문가들이 학교의 질적 수준에 대한 정보를 제공함으로써 학교가 발전하도록 노력을 촉진하고, 학교교육의 질적 개선을 기대할 수 있다(송존호·홍창남, 2013: 72)는 점에서 의의가 있다

학교평가의 도입에 직접적인 계기가 된 것은 다음의 두 가지 사건이다. 하나는 1995년에 발표된 5.31 교육개혁안에서 학교평가를 건의한 것이고, 다른 하나는 1996년 도입된 교육청 평가의 일환으로 학교평가를 하도록 한 것이다. 학교평가를 구속력을 가지고 공식적으로 건의한 것은 1995년에 교육개혁위원회가 발표한 5.31 교육개혁안이다. 이 개혁안에서는 학교평가와 관련하여 다음과 같이 건의하고 있다(교육개혁위원회, 1995).

초·중등학교 평가와 행·재정지원 연계로 교육의 질 향상을 추구한다. 학교교육의 질적 향상을 위한 학교간 선의의 경쟁을 유도하기 위하여 초·중등학교에 대한 평가를 실시한다. 학교평가는 교육과정 운영을 비롯한 교사와 학생 등의 영역이 포함되도록 하되, 평가 원칙과 기준, 방법 등은 신설될 평가 전담기구에서 별도로 마련하여 실시하도록 한다. 학교의 평가와 행·재정 지원의 연계를 강화하여 교육 프로그램을 다양화·특성화하고, 교육의 질 향상에 자구노력을 많이 하는 학교에 우선 지원한다.

위에서 말하고 있는 신설될 기구는 ‘교육과정평가원’을 가리킨다고 할 수 있으나, 이 기구의 기능 안에 학교 평가가 포함되지는 않았다. 그럼에도 불구하고 교육개혁위원회의 이러한 건의는 시·도 교육청 평가의 일환으로 학교평가를 실시하게 하는 출발점이 되었다고 할 수 있다.

학교평가는 1996년도부터 시작된 시·도교육청 평가의 한 부분으로 실시되었다. 외국의 학교평가 정책들이 대체로 교육수요자들의 학교성과에 대한 관심과 시대변화에 부응하도록 학교를 변화시키려는 정부의 의도적인 노력, 그리고 학교자체의 개선을 도모하려는 구성원들의 자발적 노력 등이 복합적으로 작용한 반면, 우리나라의 경우 중앙정부에 의해 주도됨으로써 학교 구성원들의 호응을 얻어내지 못한 측면이 있다(신현석, 2006).

교육부가 실시하는 시·도 교육청 평가의 결과에 따라 재정이 차등 배분되었는데, 바로 이것 때문에 시·도 교육청과 학교 현장에서 학교평가에 대한 관심을 크게 갖게 되는 계기가 되었다고 할 수 있다. 시간적인 제약과 평가방법상의 문제로 인하여 시·도 교육청 평가의 일환으로 실시된 학교평가는 학교급별로 한 두 학교에 그칠 수밖에 없었지만, 이것이 학교현장에 미친 영향은 지대하다. 이렇듯, 초·중등 교육법 제9조 제2항과 동법 시행령 제11조와 12조에 따라 중앙정부 수준에서 이루어진 학교평가는 비록 그 실효성은 적었으나, 학교현장에 학교평가의 중요성에 대한 인식을 심어주는 데에는 크게 공헌했다고 할 수 있다. 1997년 이후에는 시·도 교육청 평가기준에 교육청 주관 학교평가에 관한 사항을 포함함으로써 교육청 주관의 학교평가를 확대하는 계기가 마련되었으며, 초·중등교육법 제9조 제2항에 국가수준 학교평가 실시에 관한 법적 근거를 마련하였다.

시·도 교육청 평가의 일환으로 학교평가를 실시하고, 교육청 주관 학교평가가 체계적으로 시작되기 전에는 학교평가가 형식적인 학교자체평가 또는 교육청 주관의 학교경영진단의 일환으로 실시되어 왔다. 이러한 평가는 학교가 교육청의 권고에 따라 주

어진 획일적인 틀에 따라 마지못해 하거나, 담당 장학사의 방문에 의해 체크리스트에 표시하는 방식으로 이루어져 평가의 객관성과 공정성 면에서 문제가 있었다(유현숙·김혜숙·김흥주, 1996).

국가수준의 공통적인 학교평가 제도의 필요성이 제기되면서 2000-2003년까지는 시·도교육청 주관 학교평가와는 별도로 한국교육개발원 주관 하에 국가수준 학교평가가 시행되었다. 이 시기 학교평가는 “국가수준 학교평가 도입기”로서 국가 수준과 시·도 수준에서 별도로 실시되었다(한국교육개발원 기관평가연구실, 2014: 4). 국가 수준에서는 학교평가의 기획, 연수, 모니터링을 담당하고, 시·도교육청에서 학교평가를 실제로 실시하였다.

그러나 국가수준의 평가와 시·도교육청 수준의 학교평가 간 중복성 문제가 제기되면서 2004년도부터는 국가와 시·도 수준 학교평가의 중복성 문제를 해소하고, 학교평가 기능의 이원화를 통해 학교평가 시스템의 효율성을 제고하고자 국가수준에서는 기획, 연수, 모니터링 기능을 담당하고 실제 학교평가 실시는 시·도교육청에서 담당하는 것으로 그 역할과 기능을 조정하였으며(손종호·홍창남, 2013: 74), “국가수준의 학교평가 공통지표개발”(2004-2005)이 이루어졌다.

2006년 이후 2010년까지 학교평가는 공통 평가지표(국가 수준에서 학교교육의 질을 모니터하기 위해 개발)와 자체평가지표(시도교육감의 교육정책과 중점 사항을 평가하기 위한 지표로 시·도교육청에서 개발)를 토대로 시·도교육청 주관으로 이루어졌다. 이 시기의 학교평가는 “공통지표에 의한 학교평가 실시기”로(한국교육개발원 기관평가연구실, 2014)로 볼 수 있다.

2011년부터 학교평가는 교육행정정보시스템, 학교정보공시 시스템과 연계하여 이들 자료를 최대한 활용하고, 학교 성과를 강조하는 등 학교평가 체제 변화를 모색하였다. 이는 학교평가를 위한 학교의 업무 부담 과중, 평가결과에 대한 공정성, 객관성, 신뢰성 문제 등이 지속적으로 제기되면서 학교평가에 대한 학교의 부담을 완화하고, 학교평가의 효율성과 결과 활용성을 높이기 위해 평가 자료 수집 및 처리 방법을 개선하는 데 초점을 두었다. 이에 따라 학교평가는 학교정보공시, NEIS 등 행정정보와 공개정보를 활용한 교육성과 중심의 정량평가 위주로 실시하게 되었다(송준호·홍창남, 2013: 75). 2011년 3월 ‘초·중등교육법 시행령’ 개정으로 학교평가에서 시·도교육청의 자율성이 법적으로 보장되었으며, 학교평가 영역은 교육과정 운영 및 교수·학습방법, 교육활동 및 교육성과, 만족도 4개로 구분되었다. 이는 종전의 교육활동 중심의 평가에서 성과중심의 평가를 강화한 것으로 학교평가를 통해 학교교육의 성과를 확인, 보장하는 책무성 개념이 보다 강조된 것으로 볼 수 있다. 또한 2010년 지역교육청의 기능 및 조직 개편이 추진되면서, 2011년부터 교육지원청에서 담당하고 있던 학교평가

업무는 시·도교육청의 교육연구정보원으로 이관되어 추진되고 있다.

2012년부터는 학교평가에서 시·도교육청의 자율성이 보다 확대되었다. 시·도교육청별로 평가지표 선택 뿐 아니라 지표 영역의 비중, 평가지표별 가중치 부여 등 학교평가 지표를 대부분 시·도교육청별로 자율적으로 정하도록 하였다. 그러나 2012년 학교평가에서 대부분의 시·도교육청은 한국교육개발원 지표와 시·도교육청별 자체평가 지표를 병행하여 학교평가 지표를 구성하였다. 다만, 대전시교육청은 자체평가 지표만을 경북교육청은 한국교육개발원 지표만을 활용하여 학교평가를 실시하였다(<http://eval.kedi.re.kr/rspage.jsp?mn=2&sm=201>. 검색: 2014.9.22.)

2013년도에는 종래 교육부가 수립한 학교평가 기본 계획 범위 내에서 시·도 교육청이 자율적으로 학교평가를 실시했던 것과 달리 학교평가에 관한 권한이 모두 시·도교육청으로 이양되었다(이형범, 2013). 이에 따라 각 시·도 교육감은 평가주기 등을 고려하여 학교평가에 관한 기본계획을 수립·공표하고, 기본 계획의 범위 내에서 학교평가를 실시해야 한다. 또한 학교평가는 교육정보시스템에 저장된 자료와 공시정보 등을 이용한 정량평가를 기조로 하되, 정량평가만으로 정확한 평가가 어렵다고 인정되는 경우에는 정성평가의 방법을 병행할 수 있다(초·중등교육법 시행령 제13조 3항).

평가대상은 국·공·사립의 초등학교, 중학교, 고등학교 및 특수학교를 대상으로 하되, 학생수, 지역의 실정 등 학교특성에 따라 학교를 구분하여 평가하며, 평가주기는 평가목적, 교육여건 등을 고려하여 시·도교육청에서 자율적으로 결정하도록 하였다. 평가기준(영역)은 교육과정 및 학습방법, 교육활동 및 교육성과, 기타 학교운영 등으로 구분하며(초·중등교육법 시행령 제12조 2항), 평가결과는 공개하며(초·중등교육법 시행령 제12조 4항), 평가결과의 활용은 시·도교육청에서 자율적으로 결정한다. 학교평가 결과는 학교 교육과정 계획 수립의 기초자료로 활용, 학교평가 후속 컨설팅 실시, 시·도교육청별 학교개선을 위한 행·재정적 지원방안 수립, 단위학교 및 교원의 책무성 강화를 위한 방안 마련 등을 위해 활용된다(이형범, 2013: 4-5).

학교평가에서 시·도 자율성을 확대한 이후 학교평가의 지표 및 평가방법 등은 시·도교육청에 따라 매우 상이한 것으로 나타나고 있다(이형범, 2013: 6). 1996년 학교평가 시행 이후부터 현재까지 학교평가 제도의 주요 변화와 특징을 정리하면 다음 <표 IV-1>과 같다.

<표 IV-1> 학교평가 제도의 발달 : 시기별 학교평가의 주요 특징

구분	연도	주요 특징	비고
학교평가 준비기	1996	교육부가 시·도교육청 평가 항목의 하나로 학교평가 실시 여부를 평가하면서 시·도교육청에서 학교평가 실시	학교평가에 대한 이론적, 실제적 기반이 없는 상황에서 시도정책 역점 사항 이행 여

구분	연도	주요 특징	비고
	1997	초중등교육법(제9조 제2항) 개정을 국가수준 학교평가 법적 근거 마련	부를 확인하는 데 중점을 두는 등 주로 행정적 목적으로 학교평가 활용
	1998	초중등교육법 시행령(11조,12조)에 학교평가의 대상, 기준 명시	
	1999	교육부의 “교육발전 5개년계획 시안”에서 학교종합평가 실시 방안(1999.3) 제시	
국가수준 학교평가 도입기	2000	전국 16개 시·도의 16개 학교에 대해 단위학교 당 약 5~6일 일정의 집중적인 현장방문평가 실시	한국교육개발원에서 국가수준 학교평가 실행을 위한 모형을 개발하고, 관련 기초연구를 실시하면서 국가수준 학교평가가 구체화되기 시작함. 학교평가가 국가수준과 시·도교육청 수준으로 이원화됨.
	2001	평가대상 학교를 48개교(시·도별 3개교)로 확대하여 학교종합평가 실시	
	2002	일반학교 48개교, 사후평가 16개교, 학교모형 연구학교 10개교, 자율학교 26개교, 컨설팅실시학교 6개교를 포함한 총 100개교에 대해 학교평가 실시	
	2003	학교평가 모형을 양적·질적 자료의 상보적 활용 형태로 전환하고, 전국 초·중·일반학교 756개교를 대상으로 설문조사 및 100개교에 대한 학교평가 실시	
공통지표에 의한 학교평가 실시	2004-2010	국가수준에서 공통지표를 제공하고, 시·도 수준에서 이를 근거로 학교평가를 실시함 - 국가수준: 기획, 연수, 모니터링 실시, 교육과학기술부와 한국교육개발원이 공통평가지표 개발·보급, 연수 실시, 평가결과 수합한 보고서 발간 - 시·도교육청 수준: 학교평가 실시, 국가차원에서 개발된 공통평가지표와 자체개발한 시·도 자체지표 활용하여 이원적 체계로 평가 실시 - 모든 학교에 적용되는 공통지표와 시·도 자체지표로 구성(8:2), 평정방법은 전문가의 전문적인 판단에 상당부분 의존함.	학교평가 지원 사업이 시·도교육청 분담금으로 추진되고, 학교평가에 관한 주요 사항이 시·도교육청의 학교평가 담당자들로 구성된「학교평가 운영위원회」를 통해 논의
시·도 자율실시기	2011	학교정보공시·NEIS 등 행정정보와 공개정보 자료를 활용하여 교육성과 중심의 정량평가 위주로 학교평가 실시	2012년 3월 초·중등교육법 발효, 2013년 2월 초·중등교육법 시행령 개정안이 시행되면서 학교평가에서 시·도교육청 자율성이 법적으로 보장됨. 시·도의 교육 여건 및 특성을 고려한 자율적인 학교평가가 더욱 강조되고 있음.
	2012	학교평가에서 시·도교육청의 자율성 보다 확대. 시도교육청이 평가지표 선택, 지표 영역별 비중, 평가지표별 가중치 부여 등을 자율적으로 결정	
	2013	학교평가의 기본계획 수립과 실행의 권한을 모두 시·도교육청으로 이양함. 공개 정보 활용한 정량평가 중심의 평가 기조 유지. 학교평가가 교육적으로 기능하는 데 필수적으로 요구된다고 판단되는 핵심지표를 제시하여 각 시도의 지표 선택과 자체지표 개발을 위한 방향 제시	
	2014	학교평가 지표의 세부 항목을 조정함. 만족도 영역에서 교원 대상의 학교만족도 파악을 위한 설문 문항 추가함. 각 지표 별 평가 방식 (정량평가, 정성평가) 제시	

출처: 한국교육개발원 기관평가연구실(2013). pp.6-12; 한국교육개발원 기관평가연구실(2014). pp.3-11을 토대로 정리함.

나. 학교평가의 현황

시·도교육청의 학교평가 현황을 1) 법적 근거, 2) 학교평가의 목적, 3) 평가절차 및 주기, 4) 평가방법, 5) 평가지표, 6) 평가결과 제공 및 공개, 7) 평가결과 환류 및 활용으로 구분하여 제시하면 다음과 같다.

1) 학교평가의 법적 근거

학교평가의 법적 근거는 초·중등교육법 제9조와 초·중등교육법시행령 제12조에서 찾을 수 있다. 초·중등교육법은 학교평가 실시에 관한 법적 근거를 명시하고 있으며, 초·중등교육법 시행령은 학교평가 기본계획 수립, 절차 및 공개 관한 사항을 규정하고 있다.

◆초·중등 교육법

《 초·중등교육법 제9조 : 학생·기관·학교 평가 》

제9조 ② 교육부장관은 교육행정을 효율적으로 수행하기 위하여 특별시, 광역시, 특별자치시도, 특별자치도 교육청과 그 관할하는 학교를 평가할 수 있다.

③ 교육감은 교육행정의 효율적 수행 및 학교 교육능력 향상을 위하여 그 관할하는 교육행정기관과 학교를 평가할 수 있다.

④ 제2항 및 제3항에 따른 평가의 대상·기준·절차 및 평가 결과의 공개 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

⑤ 평가 대상 기관의 장은 특별한 사유가 있는 경우가 아니면 제1항부터 제3항까지의 규정에 따른 평가를 받아야 한다.

◆초·중등교육법 시행령

《 초·중등교육법시행령 제12조 : 평가의 기준 》

제12조 ② 학교평가는 다음 각 호의 사항을 기준으로 실시한다.<개정 2013.2.15>

1. 교육과정 운영 및 교수·학습 방법
2. 교육 활동 및 교육 성과
3. 그 밖에 학교운영에 관한 사항으로서 교육부장관 또는 교육감이 필요하다고 인정하는 사항 [전문개정 2011.3.18.]

《 초·중등교육법시행령 제13조 : 평가의 절차·공개 등 》

제13조 ② 교육감은 평가가 실시되는 해의 학년도가 시작되기 전까지 지역교육청평가 및 학교평가에 관한 기본계획을 수립하고 이를 공표하여야 한다.

③ 시·도교육청평가, 지역교육청평가 및 학교평가는 법 제30조의4에 따른 교육정보시스템에 저장된 자료, 「교육관련기관의 정보공개에 관한 특례법」 제5조에 따른 공시정보 등을 이용한 정량(定量)평가의 방법으로 한다. 다만, 정량평가만으로 정확한 평가가 어렵다고 인정되는 경우에는 서면평가, 설문조사, 관계자 면담 등의 방법을 이용한 정성(定性)평가의 방법을 병행할 수 있다. <신설 2011.3.18, 2013.2.15.>

④ 교육과학기술부장관 또는 교육감은 특히 필요하다고 인정하는 경우를 제외하고는 평가결과를 공개하여야 한다.

2) 학교평가의 목적

학교평가에 관한 국가 공통지표 개발과 학교평가 업무를 담당하고 있는 한국교육개발원(한국교육개발원 기관평가연구실, 2014: 3)은 학교평가의 목적을 거시적 목적과 미시적 목적으로 구분하고 있다. 여기서 거시적 목적은 국가수준 및 시도교육청 수준에서 학교평가의 목적을 의미하며, 미시적 목적은 학교 수준에서 학교평가의 목적을 말한다. 국가 수준에서 학교평가는 모든 국민은 능력에 따라 균등하게 교육을 받을 권리가 있다는 헌법 제31조에 근거하여 학교가 균등한 교육여건을 조성하여 학생들의 교육받을 권리와 ‘교육의 평등’을 보장하기 위한 중요한 수단이 된다. 시·도교육청 단위에서 학교평가의 목적은 단위학교 평가 결과를 바탕으로 선의의 ‘경쟁력’을 유발하고 혁신적이고 우수한 사례를 발굴, 홍보함으로써 각종 학교발전 지원방안 개발과 시·도교육청이 설정한 교육정책 실현에의 참여를 유도하는 데 있다 (<http://eval.kedi.re.kr/rspage.jsp>, 검색: 2014.9.22.). 학교평가의 미시적 목적(학교 단위의 목적)은 학교경영의 자율성 제고, 교육전문성 증진, 교육경쟁력 확보, 우수사례 발굴 및 일반화, 교육수요자 만족도 향상 등 단위학교에서 실천하는 교육 활동 전반에 대해 진단하고, 이를 토대로 발전 방안과 지원 정책 수립을 통해 학교교육의 질을 제고하는 데 있다.

국가 수준에서 학교평가는 학생의 교육받을 권리 보장과 교육의 평등성 보장에 목적이 있는 반면 시도교육청 수준과 학교수준에서 학교평가의 목적은 신자유주의 이념에서 강조하는 학교 간 ‘경쟁’ 유발을 통한 학교교육의 질 제고, 학교의 책무성 제고 등이 보다 부각되고 있다. 그러나 학교수준에서 학교평가 목적이 언제나 신자유주의적 가치를 표방하고 있는 것은 아니다. 예를 들어 과천중학교에서 설정한 학교평가의 목적 중 하나는 구성원의 참여와 소통을 통한 “새로운 학교문화 정착”으로 이는 신자

유주의에서 강조하는 경쟁보다는 공동체적 가치를 반영하고 있는 것으로 볼 수 있다.

종합해보면, 학교평가는 성과중심 책무성 정책의 일환으로 도입되었지만 그 목적은 다차원적이며, 자율, 경쟁, 책무와 같은 신자유주의적 가치 뿐 아니라 참여, 소통, 공동체 등 다원적 가치를 담고 있는 것으로 볼 수 있다. 이는 학교평가의 목적, 가치를 어떻게 설정하느냐에 따라 학교평가의 성격은 달라질 수 있음을 시사한다.

※ 부산시교육연구정보원
- 단위학교의 교육적 책무성 및 학교경영의 자율성 제고
- 학교 공동체 구성원의 자발적 참여 유도로 교육경쟁력 확보
- 우수 사례 발굴 및 일반화를 통한 교육여건 개선으로 교육의 질 향상
※ 경기도교육청(과천중학교)
- 학교교육의 질 개선 지원 및 교육적 책무성 제고
- 학교 현장 적합성 높은 교육 정책 수립을 위한 기초 자료 확보
- 교육 구성원의 참여와 소통을 통한 학교자체평가로 새로운 학교문화 정착

3) 평가 절차 및 주기

시·도교육청별로 학교평가 절차에 다소 차이는 있지만, 대체로 자체평가, 만족도 조사, 정량평가, 서면평가, 방문평가, 평가결과 환류 등 6단계의 절차를 거쳐 이루어진다(이형범, 2013: 6). 학교평가 단계(절차)별 주요 내용과 실시 주체를 정리하면 다음 <표 IV-2>와 같다.

<표 IV-2> 학교평가의 절차

구분	주요 내용	시행주체
자체평가	각 학교별로 시·도교육청 지침에 따라 자체평가서 작성	개별 학교
만족도 조사	학생, 학부모, 교원을 대상으로 학교 교육활동 만족도에 대한 온라인 설문조사	교육청
정량평가	NEIS, 학교정보공시시스템, 에듀파인 등의 통계정보를 추출하여 정량평가 실시	연구 정보원
서면평가	학교자체평가서, 학교교육계획서, 만족도 조사 결과 및 정량평가 평정 결과 등에 기초한 평가단의 서면평가	연구 정보원
방문평가	서면평가 결과 등에 대한 현장 관찰, 관계자 면담 등 질적 자료 중심의 정성평가	연구 정보원
평가 결과 환류	학교 및 교원에 대한 표창 및 행·재정적 지원(연수, 포상금 등), 희망 학교 및 미흡학교에 대한 컨설팅 제공	교육청

출처: 이형범(2013). pp.6-7.

학교평가는 학교의 평가 부담을 고려하여 1-3년 주기로 운영되어 왔다. 2011년 이후 학교평가에 관한 권한과 책임이 각 시·도교육청으로 이양되면서 학교평가 주기도 각 시·도교육청별로 교육감이 자율적으로 정하고 있다. 2011년도까지 학교평가는 대체로 3년 주기로 이루어졌으나 2012년부터는 학교평가를 매년 실시하는 시·도교육청이 증가하였으며, 2013년도의 경우 전체 16개 시·도교육청 중 10개 시·도교육청에서 학교평가가 매년 실시되는 것으로 나타났다. 경남과 대전을 제외한 나머지 4개 시·도교육청은 종전과 같이 3년 주기로 학교평가를 실시하였다. 한편, 경남교육청은 2012년 초등학교를 제외하고 모든 학교를 대상으로 학교평가를 실시하였으며, 2013년에는 초등학교만을 대상으로 학교평가를 실시하였다. 대전교육청은 정량평가를 위주로 상시 평가를 매년 실시하고 있으며, 학교의 자체평가보고서에 대한 서면평가를 중심으로 실시하는 종합평가는 3년마다 한 번씩 실시하고 있다. 시·도교육청별로 학교평가 시행주기는 다음 <표 IV-3>과 같다.

<표 IV-3> 시·도교육청별 학교평가 시행 주기

구분	매년	3년	기타	비고
서울	○			2013부터당해학년도
부산		○		당해연도 포함
대구	○			당해연도
인천	○			전학년도
광주	○			-
대전			○	상시(정량) 1년, 종합(정성) 3년
울산	○			당해학년도
강원	○			전학년도
경기	○			당해연도
충북		○		당해연도 포함
충남	○			전년도
전북		○		지표별로 평가대상 년도가 다름
전남	○			평가는 매년, 공개는 3년마다
경북	○			당해학년도
경남			○	2년 주기, 전년도
제주도		○		지표별로 대상 연도가 다름

출처: 이형범(2013). p.8.

평가 주기와 절차 면에서 볼 때, 학교평가 절차는 간소화하되 평가주기는 1년으로 짧아지고 있다. 학교평가 주기가 단축되고 있는 것은 3년 주기 평가시 교장, 교사들이 타 학교로 전보하는 경우가 많아 학교평가 결과에 대한 책임을 묻기 어렵고, 3년 분량의 학교평가 자료를 정리, 준비하는 데 애로가 있다는 현장의 목소리를 반영한 것으로 볼 수 있다. 학교평가가 책무성을 확보하기 위한 것이라는 점에서 볼 때, 1년 주기가 보다 타당해 보인다. 그러나 매년 모든 학교를 평가하기보다 전년도 학교평가

결과에 따라 평가주기를 차별화하거나 모든 학교를 일률적으로 평가하기보다 특별한 문제가 있는 학교(사안)에 대한 심층적인 평가가 보다 효율적이라는 주장도 제기되고 있어 학교평가 주기는 학교평가 시행 여부와 연계하여 논란이 되고 있다.

4) 학교평가 방법

학교평가의 방법은 학교평가의 주체에 따라 내부자가 하는 자체평가와 학교 외부 평가자가 주도하는 외부평가, 평가 방법에 따라 서면평가와 방문평가로 구분된다. 학교평가 시행 초기에는 외부 평가의 영향력이 컸다고 할 수 있으나 점차 학교 자체평가의 비중이 커지고 있다. 경기도교육청의 경우 교육구성원의 참여, 소통을 통한 학교 자체평가, 이를 통한 새로운 학교문화 정착을 강조하고 있어 학교 자체평가 추진 계획과 일정이 체계적으로 운영되고 있는 것으로 보인다. 외부평가는 대체로 교육행정 당국에서 실시하는 것이 대부분이며 행정당국과는 독립된 협의기구나 민간 기구에서 외부평가를 담당하기도 한다. 외부평가의 담당 기구가 어디이든 최근에는 교육전문가 뿐만 아니라 학부모 등 일반인이 평가자로 참여할 수 있게 문호를 개방하는 추세에 있다.

2013년도를 기준으로 각 시·도교육청별 학교평가 방법 활용 현황을 보면, 대다수의 시·도교육청은 자체평가와 외부평가를 병행하고 있으며 외부평가는 서면평가와 방문평가로 구성된다. 일부 시·도교육청은 외부평가보다 학교 자체평가의 비중을 강화하고 있는가 하면 광주, 경북교육청과 같이 학교 자체평가를 실시하지 않는 경우도 있다. 이들 교육청은 NEIS, 학교정보공시시스템, 에듀파인 등의 통계정보를 활용하여 학교별 정량평가를 실시하고 있다. 반면 전남교육청은 외부평가 없이 학교 자체평가만 시행하고 있다. 이 때, 정량평가는 연구정보원이 담당하며, 정성평가는 학교 자율선택지표를 활용한다. 외부평가를 제한적으로 시행하는 경우도 있다. 경기도 교육청의 경우 민원발생 학교에 대해 예외적으로 외부평가를 실시한다.

학교평가의 방법은 시·도교육청이 정한 학교평가의 목적에 따라 어느 정도 차이가 있다(이형범, 2013). 학교 자체평가의 실시 여부뿐만 아니라 학교 자체평가의 내용 및 방법, 학교에 대한 자율성 부여에서 시·도교육청별로 차이가 있다. 도시와 농어촌, 기초생활수급대상 학생 수 등 학교 여건에 따라 평가군을 구분하여 학교평가를 실시하는 시·도교육청도 있다(이형범, 2013: 9). 시·도교육청별 학교평가 방법을 정리하면 다음 <표 IV-4>와 같다.

<표 IV-4> 시·도교육청별 학교평가 방법

구분	자체평가	외부평가		비고
		서면평가	방문평가	
서울	○	○	○	
부산	○	○	○	
대구	○	○	○	
인천	○	○	○	
광주	×	○	○	정량평가 외 학생, 학부모, 교사 대상 설문조사 실시
대전	○	○	○	
울산	○	○	○	
강원	○	○	×	자율선택지표
경기	○	△	△	학교자체평가로 실시하되 민원 발생학교만 방문 평가. 학교 자율선택지표
충북	○	○	○	
충남	○	○	○	
전북	○	○	○	
전남	○	×	×	정량평가-연구정보원 정성평가-학교 자율선택지표
경북	×	○	×	학교자체평가를 정량평가로만 실시
경남	○	○	○	
제주도	○	○	○	

출처: 이형범(2013). p.9.

학교자체평가 준비 및 실행 과정은 학교에 따라 다소간 차이가 있다. 경기도교육청 소속 과천중학교 사례를 중심으로 학교자체평가 준비 및 실행 과정을 정리해 보면 다음 <표 IV-5>와 같다.

<표 IV-5> 학교자체평가 준비 및 실행 단계

구분	주요 활동 내용
평가위원회 구성	<ul style="list-style-type: none"> ○민주적 절차에 의한 학교자체평가위원회 구성 <ul style="list-style-type: none"> - 학교자체평가위원회 구성 방법 협의 - 학교자체평가위원회 선출(전체직원회) <ul style="list-style-type: none"> 교사위원 위원장 : 교감 위원: 교사 4명 학생위원 : 1명 학부모위원 : 1명 - 평가 위원회 역할 분담
평가계획 수립	<ul style="list-style-type: none"> ○학교자체평가계획 수립 <ul style="list-style-type: none"> - 자체평가추진 일정 및 자율지표 선정 (1차: 기획위원회, 2차: 전체 교직원 의견 수립) - 자율지표 선정 시 공통지표와 중복되지 않도록 유의 - 자체평가 방법 결정, 수집자료 목록 작성 및 수집방법 결정, 평가보고서 작성 계획 수립 등

구분	주요 활동 내용
<div style="text-align: center;">↓</div> 자체평가 사전연수	<ul style="list-style-type: none"> ○ 학교자체평가 교내 연수 (5, 8, 10월) : 3회 <ul style="list-style-type: none"> - 학교자체평가의 취지 및 이해(교사, 학부모) - 평가 위원 연수 - 운영 성과 도출
<div style="text-align: center;">↓</div> 자체평가 실시	<ul style="list-style-type: none"> ○ 공통지표와 자율지표에 대한 자료 수집 및 정리 ○ 수집된 자료를 토대로 자체평가 ○ 정성·정량평가 병행 실시
<div style="text-align: center;">↓</div> 자체평가 결과 작성	<ul style="list-style-type: none"> ○ 자체평가 지표별 평가 결과 분석 및 정리
<div style="text-align: center;">↓</div> 자체평가 보고서 작성	<ul style="list-style-type: none"> ○ 자체평가 결과 토의 ○ 자체평가 결과보고서 작성

출처: 과천중학교(2014), pp.3-4.

학교자체평가 준비 단계에서는 학교자체평가위원회를 구성하고, 평가계획을 수립한 후 학교자체평가위원을 대상으로 연수를 실시한다. 학교자체평가위원의 역할은 첫째, 학교자체평가 계획 수립 및 실시, 둘째, 평가 결과 분석 및 자체평가보고서 작성, 셋째, 평가 결과 활용 방안 강구, 넷째, 기타 평가 관련 사항 처리 등이다. 학교자체평가는 공통지표와 자율지표 관련 자료를 수집하고 이를 토대로 정성평가와 정량평가를 실시하며, 자체평가 지표별 평가 결과를 분석, 정리하고 보고서를 작성하는 과정으로 이루어진다.

5) 학교평가 영역 및 학교평가 지표

학교평가의 내용은 (책무성 개념에 의하면) 책무 요구자와 책무 이행자를 매개하는 요소인 책무의 내용을 중심으로 구성된다. 즉, 학교평가의 내용은 책무 관련 당사자들이 서로 어떤 책무를 요구하고 또한 그 책무의 이행을 기대하는가 하는 책무의 유형을 검토함으로써 다소간 자세히 밝혀질 수 있다. 현재 이루어지고 있는 학교평가에서 이러한 점이 충분히 고려되고 있는지에 대하여 분석이 필요하다. 구체적으로 이는 학교평가 영역 및 영역별 상대적 비중을 통해서 파악해볼 수 있다.

여기서 “교육과정 및 교수학습” 영역은 인성교육, 봉사활동, 동아리 활동, 방과후학교 프로그램, 학교스포츠클럽 등 교육과정 전반에 걸쳐 학생들이 학교에서 경험하는

교육활동에 관한 지표와 교수·학습의 지원 및 개선과 관련된 수업연구, 수업공개, 생활지도 프로그램 등에 관한 지표들로 구성되어 있다. “교육경영” 영역은 학교경영의 민주성과 합리성, 인적·물적 자원의 적절한 지원과 관리 체계, 학교 구성원들의 전문성 신장을 위한 노력 등 단위학교의 교육활동 운영과 지원에 관한 지표들로 구성된다. “교육성과” 영역은 학교의 교육적 책무를 판단하는 데 주요 기준으로 작용하는 학업 성취도, 진학 및 취업, 학교 적응성 등에 관한 지표들로 구성된다. “만족도” 영역은 학생, 학부모 그리고 교원들을 대상으로 한 학교교육 만족도를 파악하는 지표로 구성되어 있으며 이를 위한 설문 문항을 개발하여 제시한다(한국교육개발원 기관평가연구실, 2014: 10). 2013년도를 기준으로 시·도교육청별 학교평가 영역과 상대적 비중(점수)을 정리하면 다음 <표 IV-6>과 같다.

<표 IV-6> 시·도교육청별 학교평가 영역 및 상대적 비중

구분	교육과정·교수학습	교육경영	교육성과	만족도	학교자율추진 중점과제	합	비고
서울	40	45	15			100	정량70, 정성 30
부산	23	32	35	19		100	전년과 동일
대구	35	25	20	10	10	100	
인천	34	33	33			100	
광주	20	30	25	25		100	
대전	40	35	25		7.5	107.5	
울산	25	35	30	10		100	
강원	20	30	40	10		100	전년과 동일, 각 지표별평가
경기							평가영역 상이함
충북	20	30	40	10		100	
충남	31	30	25		14	100	만족도는 따로 평가
전북	30	30	30	10		100	
전남							지표별 평가
경북	25	30	35	10			
경남	20	30	40	10			
제주도	20	30	40	10			

출처: 이형범(2013). p.10.

학교평가지표의 영역별 비중은 시·도교육청이 자율적으로 결정하되, 대략 교육과정 및 교수학습 20점(20%), 교육경영 30점(30%), 교육성과 40점(40%), 만족도 10점(10%)을 권고하고 있다(이형범, 2013: 10; 한국교육개발원 기관평가연구실, 2014: 15). 대부분의 시·도교육청은 한국교육개발원이 개발한 지표를 토대로 학교평가를 실시하고 있으며, 자체적으로 지역의 특성을 반영한 지표를 자율적으로 개발, 활용하고 있다. 예를 들어, 2013년도 학교평가에서 서울, 대구, 인천, 충남교육청 등은 학교폭력 근절을 위한 노력, 진로·직업교육 활동의 충실도 등 각 시·도 및 단위학교 수준의

중점 추진과제를 학교평가에 반영하고 있다. 대전교육청의 경우, 정성평가를 통한 학교특색사업평가 외 학교운동부 운영실적, 엄마품 온종일 돌봄교실 운영실적, 기관 표창 수상 실적, 공무원이 아닌 근로자 중 장애인 고용실적을 정량으로 평가하여 가산점을 부여한다(이형범, 2013: 11). 학교평가 영역별 세부 지표 구성과 적용 학교급은 다음 <표 IV-7>과 같다.

<표 IV-7> 2014년도 학교평가 지표

영역	지표	유형	적용 학교급					자료 출처
			초	중	일 고	특 고	특 수	
I 교육과정 및 교수· 학습	1.1. 자율적이고 특색 있는 교육과정 편성·운영의 충실도	정성	○	○	○	○	○	정보공시, 학교, 교육청
	1.2. 인성교육 중심 수업강화 노력	정성 정량	○	○	○	○		정보공시, 학교
	1.3. 인성교육의 충실도	정성	○	○	○	○		정보공시, 학교
	1.4. 방과후 학교 프로그램 개설률 및 참여율	정량	○	○	○	○	○	정보공시
	1.5. 초등 돌봄교실 운영의 충실도	정성	○					정보공시, 학교
	1.6. 동아리활동 참여율	정량	○	○	○	○		정보공시
	1.7. 학생 1인당 봉사활동 시간	정량		○	○	○		NEIS
	1.8. 학교스포츠클럽 등록률	정량	○ (2~6)	○	○	○		NEIS
	1.9. 생활지도 프로그램 운영 실적	정량	○	○	○	○		정보공시, 학교
	1.10. 수업연구 실시율 및 수업공개 실적	정량	○	○	○	○	○	정보공시, 학교
	1.11. 개별화교육의 충실도	정량					○	학교
	1.12. 학생 1인당 도서관 자료(도서, 비도서)대출 수	정량	○	○	○	○		정보공시
	1.13. 독서교육 활성화	정량	○	○	○	○		학교
	1.14. 사이버가정학습 가입률 및 이수율	정량	○ (4~6)	○ (1~3)				정보공시, 교육청 및 관련 직속기관
II	2.1. 학교의 학교폭력 대응능력	정량	○	○	○	○		설문

영역	지표	유형	적용 학교급					자료 출처
			초	중	일 고	특 고	특 수	
교육 경영	2.2. 교원 1인당 직무연수 실적	정량	○	○	○	○	○	정보공시, NEIS
	2.3. 학생 1인당 직접 교육비	정량	○	○	○		○	edufine
	2.4. 예산 편성 절차의 적절성	정성	○	○	○	○	○	학교
	2.5. 외부재원 유치금액 비율 및 증감률	정량	○	○	○		○	에듀파인
	2.6. 학교 자체평가 활용도	정성	○	○	○	○	○	학교
	2.7. 컨설팅장학 수행 실적	정량 정성	○	○	○	○	○	교육청, 학교
	2.8. 진로 및 직업교육 실적	정량	○	○	○	○	○	학교, 정보공시, NEIS
	2.9. 학교설명회 개최 실적	정량	○	○	○	○	○	교육청, 학교
	2.10. 학교급식운영 평가결과 및 급식사고 발생비율	정량	○	○	○	○	○	교육청, 정보공시
	2.11. 학교규칙 및 규정의 충실도	정성	○	○	○	○	○	학교
III 교 육 성 과	3.1. 기초학력미달 학생 비율	정량		○	○			정보공시
	3.2. 무단결석률	정량	○	○	○	○	○	NEIS
	3.3. 학업중단률	정량			○	○		정보공시
	3.4. 학생건강체력 등급	정량	○	○	○	○		정보공시
	3.5. 학교생활 안전인식도	정량	○	○	○	○		설문
	3.6. 특수학교 학생의 입상실적	정량					○	학교
	3.7. 진학률	정량			○			정보공시
	3.8. 취업률 및 직업교육성과	정량				○		정보공시 NEIS
IV 만 족 도	4.1. 학생의 학교만족도	정량	○	○	○	○		설문
	4.2. 학부모의 학교만족도	정량	○	○	○	○	○	설문
	4.3. 교원의 학교만족도	정량	○	○	○	○	○	설문

출처: 한국교육개발원 기관평가연구실(2014). p.14-15.

학교평가 지표에서 ‘학생의 학교만족도’는 교육수요자인 학생이 재학하고 있는 학교의 교육활동, 규율, 교육결과, 학교 시설 및 안전 등에 대해 만족하는 정도를 의미하며, ‘학부모의 학교만족도’란 교육수요자인 학부모가 자녀의 학교생활, 학교와의 의사소통, 교육결과, 학교시설 및 안전 등에 대해 만족하는 정도를 말한다. 또한 ‘교원의 학교만족도’란 학교에 속한 교원들이 학교 풍토 및 수행하는 업무에 대해 만족하는 정도를 의미한다(한국교육개발원 기관평가연구실, 2014: 112, 114, 116). 학생과 학부모의 학교만족도 지표는 수요자(학부모, 학생)에 대한 교육·행정 서비스의 질과 교육

성과를 제고하여 교육수요자 중심 교육을 지향하고 책무성을 확립하는 데 있다. 교원의 학교만족도 지표의 취지는 단위학교가 교원들로 하여금 그들의 업무에 긍지를 느끼고 전문성 신장 및 학교 발전을 위해 노력할 수 있도록 지원하는 데 있다(한국교육개발원 기관평가연구실, 2014: 112, 114, 116).

개별학교 수준에서 학교평가지표는 시·도교육청에서 정한 공통지표와 학교에서 당면과제를 중심으로 자율적으로 개발한 자율지표로 구성된다. 공통지표는 모든 학교에 의무적으로 반영된다. 경기도 교육청 소속 과천중학교의 학교평가 지표 구성사례를 제시하면 다음 <표 IV-8>과 같다.

<표 IV-8> 학교평가 지표 구성: 경기도 과천중학교 사례

평가영역		세부지표
<공통지표>		
교육철학	○ 혁신교육의 이해 및 학교 교육목표	학교 교육목표 설정의 적절성 학교 구성원의 혁신교육 철학의 이해 및 공유도
교육과정 및 교수·학습	○ 창의지성교육을 위한 교육과정 편성·운영	창의지성역량 계발 교육과정 편성·운영의 적절성 교육과정 재구성 실적
	○ 배움중심수업 실천	배움중심수업 활성화 노력 수업 전문성 신장을 위한 개인적, 집단적 노력
	○ 평가 혁신	논술형 평가, 교사별 평가, 정의적 능력 평가 실시율 교과학습평가 결과 활용 노력
교육활동	○ 민주시민교육	학교폭력 예방교육 노력 평화·인권 친화적 학교문화 인식도 학생 자치활동 및 동아리 활동 활성화 지원 노력
학교자율 운영체제	○ 민주적 학교 운영	민주적 학교 운영 노력 및 학부모의 학교교육 참여율
	○ 학교자체평가 운영	학교자체평가 운영의 충실도 및 활용도 자율지표 선정의 적절성
<자율지표>		
I. 교육과정 및 교수학습	1.10. 독서교육 활성화	‘행복한 책읽기’ 독서·토론 교육(독서인증제, 학급별 200권의 학급문고)- 정량평가
II. 교육경영	2.5. 진로 및 직업교육 실적	한 톨의 씨앗을 키우는 진로교육(지역사회와 함께하는 진로체험) - 정량평가

출처: 과천중학교(2014). p.5.

6) 학교평가 결과 공개 및 활용

학교평가 결과의 활용 방안으로는 (1) 학교평가 결과 ‘우수학교’ 및 ‘미흡학교’에 대해서는 시·도교육청별로 행·재정적 지원 방안 수립·추진, (2) 학교교육의 질 관리와 교육개선의 피드백 자료로 적극 활용, 특히 단위학교 교육계획 수립에 반영하고 장학자료 등으로 활용, (3) 학교 및 교원의 책무성 제고 수단으로 활용(예를 들면, 우수학교 표창, 교원 인사 우대, 국내외 연수 우선 추천, 미흡학교에 대한 지원 및 인사 반영 등으로 활용), (4) 우수사례의 발굴 및 일반화 노력 등과 같이 다양한 방안이 제시되

고 있다(이차영, 2010: 49).

시·도교육청 수준에서 단위학교에 대한 학교평가 결과 제공은 평가등급, 평가점수, 총평, 보고서 등의 형태로 제공되고 있다(이형범, 2013: 12). 정량평가 중심의 학교평가 시행과 학교평가 결과 공시가 의무화 되면서 대부분의 시·도교육청은 평가점수 및 평가결과 총평을 공개한다. 일부 시도교육청(서울, 강원, 경기 등)에서 평가등급제를 폐지하면서 평가등급 정보를 제공하는 경우는 줄어들고 있다(이형범, 2013: 12). 시도교육청별 학교평가 결과 보고 방식을 정리하면 다음 <표 IV-9>와 같다.

<표 IV-9> 시·도교육청별 학교평가 결과 보고

구분	평가 등급	평가점수			총평	결과보 고서	기타	비고
		영역 점수	지표 점수	평균 점수				
서울	-	○	-	○	○	-		방문평가 영역의 우수사례 및 개 선사항 의견 기재
부산	○	○	○	○	○	○	-	최우수교, 우수교, 미흡교로 구분
대구	○	○	○	○	○	○		최우수교, 우수교, 장려교로 구분 평가영역별 점수에 따라 우수, 양 호, 미흡으로 제시 학교자체평가 보고서도 공시로 올림
인천	○	○	○	○	○	○		최우수교, 우수교, 개선대상교로 구분
광주	○	○	○	○	○	-		우수학교, 발전가능교로 구분
대전	○	○	○	○	○	○		최우수교, 우수교, 미흡교(영역별 미흡도 제시)
울산	○	○	○	○	○	○		우수학교, 보통학교, 개선학교로 구분
강원	-	○	○	○	○	○		자체평가보고서에 대하여 점수 산정 지역교육청 및 교육연구원 차원에서 분석 보고서도 제공(영 역별등급 제시)
경기	-	-	-	-	-	-	○	학교홈페이지, 학교알리미에 학 교별 다양한 방식으로 (자체평 가) 결과 해당학교에서 공개
충북	○	○	○	○	○	○		최우수, 우수, 보통, 미흡으로 구 분
충남	○	○	○	○	○	○		최우수, 우수, 보통, 미흡으로 구 분 총평은 우수사항, 개선점, 종 합의견 제공
전북	-	-	-	-	○	○		학교평가 결과보고서(우수사항, 문제점, 제언 종합제시 수준) 제 시
전남	○	○	○	○	○	○		평가결과 온라인 입력 평가 결과

구분	평가 등급	평가점수			총평	결과보 고서	기타	비고
		영역 점수	지표 점수	평균 점수				
								보고서 발간/보급(평가단별)
경북	○	○	○	○	○	○		최우수, 우수, 양호, 개선요망으로 구분
경남	○	○	○	○	○	○		정량평가와 만족도평가 상위 50%만 서면평가, 상위 10%의 학교만 방문평가 실시 및 결과 제 시
제주도	○	○	○	○	○	○		-

출처: 이형범(2013). p.12-13.

학교평가 결과 보고 방식은 학교평가가 학교의 책무성 보장 기제로 활용되고 있음을 보여준다. 대부분의 시·도교육청에서 학교평가 결과에 따라 학교를 최우수, 우수, 보통, 미흡 등으로 구분하고 있으며, 미흡한 학교는 장려 대상교, 발전가능교, 개선요망 학교라는 명칭을 사용하고 있다.

학교평가 결과를 어떻게 활용할 것인가 하는 점에 대해서는 정책적 판단이 많이 작용한다. 가장 기본적인 활용방법은 평가결과를 해당 학교 구성원에게 알려주어 그 학교의 현재 위상과 장단점을 인식하게 하고 발전의 방안을 스스로 강구하는 데에 참고 자료가 되게 하는 것이다. 그러나 많은 경우에 행정 당국은 이 평가결과에 따라 학교에 대한 행·재정적 후속 조치를 취하는 데에 활용하고 있다(이차영, 2010: 47).

2010년도부터는 학교평가 결과를 학교정보공시제도와 연계하여 일반인에게 공개할 뿐만 아니라, 시·도교육청 평가와도 연계하여 교육청과 학교가 성과 제고를 위해 함께 노력하도록 유도함으로써 학교평가가 갖는 책무성 확보 기제로서의 의미를 더욱 강하게 부각시키는 방향을 취하고 있다(이차영, 2010: 50). 아울러 2011년부터는 학교평가 결과가 교사들의 성과급의 등급을 결정하는 데 일정 비율 고려되고 있어 학교평가에 대하여 더 많은 교사들이 관심을 보이고 있다.

법령에 명시되어 특별한 경우를 제외하고는 학생, 학부모 및 지역주민 등과 같이 교육 수요자에 대해 학교평가 결과를 공개하도록 되어 있다. 그러나 공개 범위와 수준에 대해서는 명확한 규정이 없기 때문에 시·도교육청 및 단위학교에 따라 차이가 있다. 단위학교 차원에서 평가결과 공개는 정보공시(학교알리미) 사이트나 학교 홈페이지, 현수막 및 안내장 등을 통해 공개하고 있다. 평가결과 공개 내용 및 수준은 시·도교육청의 학교평가 결과 제공 방법 및 공시 안내 사항에 따라 다소 다른 형태로 공개되고 있다(이형범, 2013: 13). 평가결과 활용은 (1) 인센티브로서의 표창 및 포상금

지급, (2) 컨설팅 지원, (3) 단위학교 차원의 노력, (4) 우수사례의 일반화를 위한 결과보고서 발간 및 우수사례집 발간 등으로 구분할 수 있다. 시·도교육청별로 평가결과 활용 방법을 정리하면 다음 <표 IV-10>과 같다.

<표 IV-10> 시·도교육청별 학교평가 결과 활용 방법

구분	인센티브		컨설팅제 공	단위학교 노력	우수사례 일반화	기타	비고
	표창	포상금					
서울	○	○	○	○	○	○	학교장 경영능력평가, 학교성과급 등에 반영(2013) -후속 컨설팅, 학교요청에 따라 맞춤형 연수 등 지원
부산	○	×	○	○	○	-	단위학교별 정량·정성평가 결과 자료로 환류
대구	○	○	○	○	○	○	학교평가 우수학교 사례 동영상 제작, 홈페이지 탑재·홍보
인천	○	○	○	○	○	-	-
광주	○	○	○	○	○	-	타부서의 각종 학교단위 평가 시 학교평가 결과 공유
대전	○	○	○	○	○	○	최우수학교에 대하여 차기1회에 한하여 종합감사를 면제. 연구·시범학교 선정 시 우대
울산	○	○	○	○	○	○	종합감사일수 1/2단축 - 근무교원 전보가산점(0.5점) 부여
강원	×	×	○	○	○	○	학교장경영평가, 학교성과급과 연계, 상시컨설팅(2013)
경기	×	×	○	○	○	-	학교평가 벤치마킹 우수사례 선정시 참고 자료 활용
충북	○	○	○	○	○		-
충남	○	×	○	○	○	○	학교장 경영 능력 평가, 학교장 중임 심사자료, 학교장 및 교감의 인사 및 전보, 학교별 집단성과급 산정에 반영
전북	○	×	○	○	○	-	-
전남	○	○	○	○	○	-	-
경북	○	×	○	○	○	-	-
경남	○	○	○	○	○	○	국·내외 연수 추천시, 교직원 인사(전보) 및 학교별 집단성과급 산정에 반영
제주도	○	○	○	○	○		특별지원 대상교로 우선 지원. '최우수', '우수', '양호', '기타' 등 4개 그룹으로 나누어 포상금 차등 지원(평가 총점 순위에 의함).

주: 시·도교육청에 따라 학교평가 결과에 대한 환류 및 활용이 확정되어있지 않아 2012년도 시행된 내용으로 제시함.

출처: 이형범(2013). pp.14-15.

학교평가 결과 공개 및 활용과 관련된 세부 내용은 학교에 따라 일부 차이가 있다.
 <표 IV-11>은 경기도교육청 소속 과천중학교 사례이다.

<표 IV-11> 학교평가 결과 공개 및 활용 사례 : 경기도 과천중학교

구분	주요 활동 내용
학교차원의 환류노력	○ 학교자체평가 결과 → 차년도 계획 및 중장기 발전계획 수립 → 실천 → 평가의 과정이 자율적으로 이루어지는 학교 시스템 구축 ○ 학교 평가 결과 및 환류 계획에 따른 후속 컨설팅 요청
평가 결과 공개	○ 학교홈페이지 탑재(2015.1월) ○ 학교정보공시 사이트 ‘알리미’에 공시(2015.2월 중순) - 방법 : 담당자가 neis 접속 ⇒ 정보공시 내용 탑재 - 내용 : 학교평가 영역 및 평가지표, 자체평가결과보고서 중 종합의견
학교개선 기초자료로 활용	○ 컨설팅 요청을 위한 기초자료로 활용 ○ 2015학년도 학교교육과정운영에 반영 ○ 2015학년도 학교자체평가계획 수립 기초자료로 활용

출처: 과천중학교(2014). p.4.

3. 학교평가 정책의 공과와 주요 쟁점

가. 학교평가 정책의 공과

교육행정 분야에서는 “수요자 중심 교육론”에 힘입어 학교와 교사의 책무를 강화하는 행정적 조치들을 강구하는 데에 힘을 기울여 왔다. 학교를 평가하고, 학교의 실상에 관한 정보를 수집·공개하고, 학교의 운영과 관련하여 위법 부당한 사례가 없는지 감사하고, 학교와 교사의 활동에 대해 장학이나 컨설팅 활동을 제공하는 일 등 학교와 교사의 책무를 강화하려는 다양한 시도들이 이루어져왔다(이차영, 2010: 63-64).

학교평가가 학교 현장에 어떠한 영향을 미치고 있는지 확인하기 위해서는 다음과 같은 질문에 답을 해야 할 것이다. 학교평가가 학교교육에 어떻게 활용되는가? 학교평가가 학교를 교육적 공간으로 만드는 데 기여하는가? 학교가 정의롭고 포용적인 사회조직이 되게 하는 데 어떻게 작용하는가? 학교평가가 학교운영, 교수학습에 미치는 영향은 무엇인가?

학교평가에 관한 연구는 1990년대 후반 이후 지속적으로 발표되고 있다. 이들 연구는 대체로 현행 학교평가의 실태와 문제점을 분석하고 개선방안을 제안하거나(김주후 외, 2004; 조석희 외, 2006; 정택희 외, 2008; 김정민 외, 2009; 송존호·홍창남, 2013), 현행 학교평가제와는 다른 철학적, 이념적 관점에 기반한 대안적 학교평가 모형을 제시하고 있다(예를 들어, 김정원, 2001; 정수현, 2003). 이들 연구에서 제시하고 있는 학교평가의 실태와 문제점은 학교평가 제도의 변화²⁾에 의해 연구가 발표된 시기에 따라 다소 차이가 있으나 기본적인 내용은 유사하다고 볼 수 있다.

학교평가 정책의 공과 분석을 위해서 이 연구에서는 학교평가 관련 국내외 선행연구(강상진·김현주, 2001; 김정원, 2001; 정수현, 2003; 김신영 외, 2011), 특히 학교평가에 참여한 교원, 학부모, 평가위원, 학교평가 담당 장학사 등을 대상으로 한 설문조사나 면담조사 결과를 분석한 연구(김주후 외, 2004; 김성식 외, 2009; 김정민 외, 2009; 송존호·홍창남, 2013), 연구포럼, 전문가 협의회 결과(김정민 외, 2009), 시도교육청별 학교평가 계획, 국가수준 학교평가를 담당하고 있는 한국교육개발원 기관평가 연구실의 연구보고서, 학교평가지표 가이드북 등의 자료를 광범위하게 수집·분석하였다. 아울러 문헌자료 분석의 한계를 보완하기 위해 학교평가 담당 장학사, 학교장, 학교평가 전문 연구자들로 구성된 전문가협의회를 개최하고 이 자료를 분석에 활용하였다.

학교평가에 관한 선행연구들은 대체로 학교평가의 문제점을 분석하는 데 치중하고 있어 학교평가의 성과를 체계적으로 드러내고 있지는 않다. 다만 김성식 외(2009)는 현행 학교 평가 사업의 성과와 개선 사항을 분석하고 2주기 학교평가 사업의 기본적인 방안을 제안하고 있다. 이에 의하면, 학교평가의 성과는 첫째, 학교 평가 시스템의 정착과 이를 통한 학교 혁신 문화의 형성, 둘째, 학교에 대한 구체적인 자료 수집 및 제공, 셋째, 학교 개선의 계기 마련, 넷째, 학교 개선 지원 체제의 마련 등을 들 수 있다(김성식 외, 2009, 김정민 외, 2009: 34 재인용).

학교교육의 책무성 확보를 위해 도입된 학교평가 정책은 학교교육의 성과, 책임 등에 대한 인식을 환기하고 학교교육의 전 영역에서 다양한 자료와 정보를 수집·관리하는 계기가 되었다는 점에서 그 의의를 찾을 수 있다. 학교평가의 목적, 내용, 방법 등에 대해 다양한 비판이 제기되고 있음에도 불구하고 학교평가는 학교교육의 질을 무엇으로 볼 것인가, 학업성취도를 통한 학교평가의 가능성과 한계, 학교개선의 의미와 그 방법에 대한 논의를 유발하였으며 이러한 논의는 여전히 진행 중에 있다. 학교평가가 학교 개선의 계기와 학교 지원체제를 마련하였다는 점은 학교평가 결과 활용 측

2) 한국교육개발원 기관평가연구실(2014: 3-4)은 학교평가의 역사를 학교평가준비기(1996-1999), 국가수준 학교평가 도입기 (2000 ~ 2003), 공통지표에 의한 학교평가 실시기 (2004 ~ 2010), 시·도 자율 실시기 (2011 ~ 현재)로 구분하고 있다.

면에서 우수한 학교에 대한 보상 뿐 아니라 어려움이 있는 학교의 교육 실재를 확인하고 이들 학교에 대한 행·재정적인 지원의 필요성에 주목하게 하였다는 점에서 의의가 있다.

한편, 김주후 외(2004)는 평가준거, 평가자료, 평가내용 등이 훨씬 정교화, 세련화되고 있으며, 각 시·도별로 특색있는 평가체제(예를 들어, 전북교육청에서 컨설팅학교평가가 시행된 사례, 충남교육청의 맞춤형평가, 경북교육청의 도움평가 등)가 개발되고 있다는 점을 주요 성과로 지적한 바 있다. 본 연구 수행 과정에서 개최한 전문가 협의회에서도 시·도교육청별로 학교평가가 다양하게 발전하고 있음을 확인할 수 있었다.

교육감에게 권한이 완전히 넘어오게 된 것이 2013년부터이고, 법률적으로 완전히 넘어간 것은 2013년이고, 제도는 2012년부터 만들어서 시행을 하게 되었는데, 각 시도마다 아주 다양하게 이루어지고 있습니다. 자체평가만 하는 곳으로 강원도, 경기도가 있으며, 학교 우수사례만을 발굴하여 시행하는 시도가 있는 반면 충남/충북의 경우에는 학교장 동료평가, 학교성과급 평가, 학교평가 이렇게 3가지를 묶어서 외부평가, 서면평가, 현장방문평가를 하는 등 정말 다양해요. (C 장학사)

학교평가에 관한 대부분의 연구들은 현행 학교평가 정책의 문제와 한계점을 지적하고 있다. 이를 범주화 하면 다음과 같다.

1) 학교평가의 목적에 대한 학교 구성원의 합의 부족 및 평가 목적의 모호성

학교평가는 학교 구성원들의 자생적 필요에 의해서 생긴 것이라기보다는 중앙정부가 추진한 교육개혁 과제의 하나로 도입된 정책이라는 점에서 근본적인 한계가 있다. 이에 대해 조석희 외(2006)는 학교의 자생적 필요, 현장에서 해결해야 할 절실한 문제를 해결하는데 관련된 정책이 아니기 때문에 그 목적과 초점이 분명하지 않고 ‘구호적’인 성격을 띠다고 지적하고 있다.

또한 학교평가의 목적, 초점이 명확하지 않거나 다차원적이며, 학교평가가 지향해야 할 목적에 대해서도 상이한 관점들이 제시되고 있다. 예를 들어, 학교평가는 학교교육의 질과 책무성을 보장하기 위한 장치로 보상과 제재를 강조하는가 하면(강상진·김현주, 2001), 학교교육의 개선을 위한 정보제공, 지원에 초점을 두어야 한다는 주장이 제기되고 있다(김정원, 2001; 정수현, 2003).

이에 따라 학교평가의 초점과 학교평가 실재를 이끄는 방향타 역할을 하는 평가 목적은 발견하기 힘든 실정(조석희 외, 2006)이며, 학교평가에 복합적인 목적들이 포함되어 있어 하나의 평가를 통해서 달성하기 어렵다는(정택희, 2003) 문제가 제기된다. 이는 앞의 현황 분석에서, 국가수준에서 학교평가는 학생의 교육받을 권리 보장과 교육의 평등성 보장을 강조하고 있는 반면 시도교육청 수준과 학교수준에서 학교평가의 목적은 학교 간 ‘경쟁’ 유발을 통한 학교교육의 질 제고, 학교의 책무성 제고 등이 보다 부각되고 있다(한국교육개발원 기관평가연구실, 2014)는 문제제기와도 연계된다.

2) 학교현장 개선에 기여하지 못하는 학교평가

학교평가에 대한 비판의 하나는 학교평가가 너무 형식적이고 학교 현장에 부담만 가중시키고 있을 뿐만 아니라, 학교평가의 외양적, 결과 지향적 평가 방식으로 인해 학교 현장의 실제적 변화, 즉 학교 현장의 개선에 기여하지 못하고 있다는 것이다(정수현, 2003; 정택희, 2003). 이러한 비판은 학교평가의 목적, 성과를 무엇으로 볼 것인가, 학교 현장 개선의 의미 등에 대한 보다 복합적인 논의와 연계되어 있으나, 단순화해 보면 학교평가를 통해 학교가 변화, 개선되는 점이 뚜렷하지 않다는 것이다. 학교평가에 투입하는 시간과 노력에 비해 학교가 별반 달라지거나 나아지는 게 없다는 것은 학교평가의 실효성에 대한 문제제기일 뿐 아니라 학교평가에 대한 학교 구성원의 태도, 부정적 인식과 연계되어 있다는 점에서 주목할 필요가 있다. 정책에 대해서 구성원이 갖는 인식, 태도가 정책의 집행, 성과에 영향을 미칠 수 있기 때문이다(김재웅, 2007).

3) 평가 기준 및 도구의 타당성

학교평가의 내용, 평가 기준과 관련하여 제기되는 문제는 학교 책무성을 확인·점검할 수 있는 가장 핵심적이고 필수적인 자료인 학생들의 학업성취도(강상진·김현주, 2001; 조석희 외, 2006)가 학교평가에서 고려되지 못하고 있다는 점이다. 학생들의 학업성취도 결과가 공개되지 않아 학교 간 학력격차를 완화하거나 열악한 학교의 교육조건을 개선하려는 정책적 노력이 발달하지 못하였으며(조석희 외, 2006), 국가수준 학업성취도 평가를 활용할 수 있는 여건이 마련된 이후에도 학교평가에 학업성취도 평가 여부, 반영 방법은 여전히 논란이 되고 있다(김영신 외, 2011).

또한 학교평가 영역과 기준이 획일적이어서 학교급별, 또는 학교유형별로 학교의 다양성, 특성을 반영하지 못하고 있고(김성식 외, 2009), 평가되어야 할 영역과 평가

기준을 평면적으로 나열하고 각각 독립적으로 평가할 뿐 아니라 상호 연계되지 못하고 있다는 점, 정량적 지표 중심의 학교평가는 학교교육에서 비본질적인 것에 주목하게 된다는 점, 예를 들어, 교사 연수 횟수는 교사의 전문성 함양을 판단하는 기준으로서는 부족하여(김정원, 2001) 적절한 평가지표로 보기 어렵다는 점 등이 문제로 제기되고 있다. 또한 학교의 평가부담을 줄이기 위해 정량적 지표 중심으로 학교평가가 시행되고 있으나 이러한 지표의 타당성에 대한 교사들의 인식은 부정적이다. 또한 정량지표 중심의 학교평가를 통해 학교평가로 인한 부담이 완화되는가, 학교평가 지표의 객관성, 신뢰성에 대해서도 부정적 응답이 많아, 현행 정량지표 중심의 학교평가가 적절한지에 대한 의문이 제기되고 있다(송준호·홍창남, 2013).

4) 학교평가 방법의 한계

학교평가 방법의 문제점에 대해서는 강상진·김현주(2001)의 연구에서 구체적, 체계적으로 제시하고 있다. 이에 의하면, 현행 학교평가는 학교운영의 다양한 영역이 개별적으로 어떤 수준에 있는지, 학교의 기본적 여건이 최소 수준에 도달하였는가를 판단하는데 유용할 수 있으나 교육활동의 결과에 대해 총괄적 책무를 부과하기 어려운 제한점이 있고, 단위학교의 교육성과를 평가하는 접근 방법은 아니라는 점에서 한계가 있음을 지적한다. 즉, 우리나라 학교평가에서는 단위학교 ‘교육활동의 성과’에 바탕을 둔 평가가 진행되지 못하고, 평가인정 모형³⁾에 기초한 현행 학교평가 방법 외에 다른 대안적 학교평가 방법에 대한 논의가 결여되어 있으며, 따라서 전반적으로 학교평가에 대한 방법론적 논의가 빈곤하다는 점을 문제로 지적하고 있다. 이 연구에서는 학교평가의 기준을 교육활동의 성과, 즉 학업성취도로 정의할 필요가 있음을 제안하고 있다.

학교 교육활동의 성과를 학업성취도로 단순화하는 데 대한 비판과 더불어 교육활동의 성과를 무엇으로 볼 것인가에 대한 논란이 있지만, 학교평가 방법에 대한 보다 광범위하고 체계적인 검토가 이루어지지 못하고 있다는 점, 특히 기술통계량을 산출하고 그 결과 학교 순위를 매기는 총합평가의 성격을 가지는 현행 학교평가 방법은 학교가 교육적 노력으로 통제할 수 없는 변수, 학교 효과를 측정해낼 수 없다는 점에서 한계가 있다는 지적은 주목할 만하다(강상진·김현주, 2001: 23).

아울러 구체적인 평가방법과 관련하여 서면 평가 위주로 되어 있어서 교사들의 잡무가 증가하고 있고, 거짓말이라도 그럴듯하게 멋있게 꾸며낸 서류가 높은 평가를 받

3) 여기서 평가인정모형에 기초한 학교평가란 평가지표, 기준에 근거하여 학교평가를 실시하고 그 결과를 토대로 최우수, 우수, 보통, 미흡 등 학교 등급을 구분, 인정하는 평가방식을 의미한다.

을 가능성이 많다는 문제도 제기된다. 즉, 평가과정에서 학교가 평가를 잘 받기 위하여 많은 자료를 새로 만들어 비치하는 “평가준비 작업”이 야기되고 있고, 이는 학교에 큰 부담을 줄 뿐 아니라 본래의 학교 모습보다는 서류로 꾸며진 학교를 평가하게 되는 결과를 초래할 수 있다(조석희 외, 2006). 유사한 맥락에서 정택희 외(2008)는 현재의 학교평가가 실적위주의 평가로 이루어진다는 문제점을 제기하였다. 기존 서류 중심의 평가의 문제를 해소하기 위해 학교교육계획서, 학교교육과정계획서를 가지고 평가하는 경우 단시간 안에 서류를 만들어 평가를 잘 받을 수는 없지만, 여전히 실적위주의 전시용 평가, 외형적 평가 형태가 잔존하고 있다는 것이다. 특히 이러한 평가 준비는 교사의 업무 부담 뿐 아니라 수업이나 수업 연구 등 교사 본연의 업무를 방해할 수 있다는 점에서 문제가 된다고 지적하였다.

또한 현장방문 평가의 경우 평가위원들이 학교별로 반나절이나 1일 정도에 머무르고 있어 학교의 실재를 정확하게 파악하고 평가하기는 어렵다. 이런 짧은 시간 안에 이루어지는 평가는 극히 제한된 부분에 대해, 준비된 자료에 의존한 획일적인 상대평가가 될 수밖에 없다(정택희 외, 2008)는 문제가 있다.

5) 평가위원의 전문성 및 태도의 문제

학교평가는 자체평가와 외부평가로 구성되며, 외부 평가위원의 자질은 학교평가의 질과 신뢰도에 영향을 주는 중요한 변수이다. 평가위원과 관련하여 제기되는 주요 문제는 전문성, 자질 부족이다. 즉, 평가위원의 전문성 부족, 학교 방문평가를 마치 학교 감사로 착각하고 위압적인 자세로 임하는 경우가 있다는 것이다. 정택희(2003)는 학교평가 초기에는 주로 아마추어 평가자로 평가위원이 구성되고 외부 평가팀에 의해 학교평가가 실시됨에 따라 학교평가의 형성적 기능도 약하고, 신임할만한 총괄적 기능도 발휘하기 어렵다는 문제를 제기한 바 있다. 조석희 외(2006)는 평가위원에 대한 전문적인 훈련, 연수가 충분히 이루어지고 있지 않다는 점, 평가위원이 관내 인사 중에서 선정되기 때문에 학연, 지연으로부터 자유롭기 어렵고 온정적 평가가 이루어질 가능성이 있다는 점을 문제로 지적하고 있다(정택희 외, 2008).

6) 평가 시기 및 기간의 문제

학교평가는 3년 주기로 이루어지고 있어 학교는 지난 2-3년간의 교육활동에 대해 평가를 받게 된다. 그러나 교장, 교사 순환 근무제가 운영되고 있는 상황에서 교장이나 담당자가 이동한 경우 관련 자료를 찾을 수 없어 평가자료 수집에 어려움을 겪을

뿐 아니라 업무의 연계성을 확보하기 어렵다(정택희 외, 2008). 또한 학교평가 대상이 되는 기간 동안 근무했던 교장이나 교사들이 이동한 상태에서 학교평가는 어떤 의미가 있으며, 학교평가 결과에 대해 누구에게 책임을 물을 것인가도 모호하다.

나. 학교평가 정책의 쟁점

1) 학교평가에서 학업성취도 평가의 반영 여부

학업성취도가 학교평가의 주요 성과지표로 포함되어야 할 것인가에 대해서는 논란이 있다. 학교평가에 학업성취도 평가 결과를 반영해야 한다는 주장은 지속적으로 제기되어 왔다(강상진·김현주, 2001; 강상진 외, 2009; 강상진·황정원, 2010; 김명숙, 2003; 김신영 외, 2011; 정택희, 2003; 조석희 외, 2006). 이 입장의 주된 논리는 무엇보다도 학교의 교육성과를 확인, 점검할 수 있는 가장 핵심적이고 필수적인 자료 중 하나는 학생의 학업성취도라는 것이다. 또한 학교평가의 투입과 과정 변인들이 학교교육의 성과를 보장하는 것은 아니라는 점에서 학업성취도를 반영한 학교평가를 통해 교육의 투입과 과정 요인들이 교육의 성과에 미치는 영향을 분석하고, 이를 학교교육의 개선에 반영할 수 있어야 한다는 것이다(김신영 외, 2011: 2).

반면, 학교평가에 학업성취도 평가 결과를 반영하는 것을 반대하는 입장은 학교 간 지나친 경쟁을 유발하고, 학업성취도 평가에 대비하는 수업이나 지필평가 중심의 학교교육 편중 현상으로 학교교육이 파행적으로 이루어질 수 있다는 점을 우려하고 있다(김정민 외, 2009). 강상진·김현주(2001)와 달리 성기선(2008)은 학업성취도를 통해 학교효과를 보는 것에 문제를 제기하고 있다. 학업성취도 평가를 학교평가에 반영하는 것은 논란이 된다는 점에서 정제영 외(2009: 256)는 학업성취도 평가를 학교교육 책무성 평가에 활용하기 위해서는 과정과 방법에 대한 교육주체의 합의를 도출할 필요가 있다는 점, 평가의 당사자인 교원과 교육 행정가들의 동의와 적극적 참여가 선결 조건이라는 점을 지적하고 있다.

2) 학교평가 주기와 대상: 모든 학교 대상의 전수 평가 vs. 선별적 평가

학교평가 주기 및 대상과 관련하여 학교평가는 모든 학교를 대상으로 매년 실시해야 하는가? 학교평가의 목적을 고려할 때 평가주기와 대상은 어떻게 설정해야 하는가? 학교의 교수학습 활동에 지장을 주지 않으면서 학교교육의 책무성을 보장할 수 있는 적절한 평가 주기는 무엇인가? 우수학교에 대한 차년도 평가 면제는 필요한가?

등이 쟁점이 된다. 학교평가는 학교 운영 전반에 대한 평가로서 학교장 경영 능력에 관한 평가의 의미를 포함하고 있다는 점에서 학교평가 주기는 기본적으로 교장의 근무 기간과 맞출 필요가 있다. 학교장, 교원의 잦은 전보로 학교평가 결과에 대한 책임을 묻기 어렵기 때문이다.

최근 대부분의 시도교육청에서 학교평가를 매년 시행함으로써 이 문제는 어느 정도 해소되고 있다. 또한 3년간의 평가자료를 준비하지 않아도 되므로 평가 부담이 감소하고 있다는 주장도 있기는 하지만(전문가협의회), 매년 모든 학교를 대상으로 평가하는 것이 적절한가, 전년도 평가 결과에 따라 평가주기와 대상을 차별화할 필요가 있는가 등이 쟁점이 되고 있다. 이와 관련하여 전문가 협의회에서 언급된 주요 내용을 인용해보면 다음과 같다.

서울 같은 경우는 처음에 학교평가를 도입했을 때, 교육감에게 권한이 이양됐을 때 매년 학교평가를 하게 되면 학교에 부담을 주는 게 아닌가, 그리고 학교를 장기적인 목표를 가지고 학교를 운영하기보다 단기적인 성과를 내서 교육의 본질을 해칠 수 있다 해서 3년 주기 평가를 했었는데, 그러면 자료를 모으기 힘들다. 또한 책무성이 떨어진다는 취지가 있어서 매년 당해 연도를 평가하는 게 좋겠다. 2013년도에 넘어와서, 매년 하는 게 낫다, 피드백 해주기도 매년 하는 게 좋겠다....그 해 피드백을 주려면, 자체 평가를 할 것인가, 외부평가를 할 것인가, 서면평가를 할 것인가 정량평가를 하게 되어 있는데...정량평가를 중심으로 하는 것이 과연 타당한지 문제제기가 많아요. (C 장학사)

과거 3년 주기였을 때보다 학교부담은 줄었어요. 1년 주기라. 이전에는 보여주기식 평가가 많았는데 지금은 좀 사라졌어요...실은 주기 면에 있어서 학교의 입장에서 안 받는 게 좋지만 3년보다는 1년 주기가 더 나은 것 같아요. 책임의 불분명을 따진다면 3년보다 1년 주기로 간소화시켜하는 게 더 좋은 것 같아요. (D 교감)

3) 절대기준 평가와 전문가 평가

현재 학교평가는 국가수준에서 정한 공통지표와 시도교육청과 학교에서 정한 자율지표를 토대로 실적 중심의 계량화된 평가 기준 및 척도가 활용되고 있다. 이러한 지표 중심의 평가는 모든 학교를 대상으로 동일한 평가지표를 적용함으로써 학교간 비

교를 용이하게 하고, 객관적인 평가를 가능하게 한다는 점에서 의의가 있으나 학교의 특성과 요구를 반영하지 못한다는 점에서 한계가 있다. 이에 일부에서는 평가지표를 상세하게 설정하기보다는 핵심 영역만 제시하고 학교에서 자체적으로 학교의 강점과 약점을 파악할 수 있는 평가를 시행할 필요가 있다는 주장이 제기되고 있다(김정원, 2001; 정수현, 2003). 이러한 평가는 전문가 검토 모델을 활용한 평가(김주후 외, 2004), 상호정보제공형 평가 모델(김정원, 2001)로서 계량화된 평가 기준 및 척도가 가지는 한계를 극복하기 위해 절대 기준에 더해 전문가가 평가하는 ‘전문가 리뷰 접근’(김성식 외, 2009)이라 할 수 있다. 상호 정보제공형 학교평가는 평가자와 피평가자(학교) 간 상호 대등한 관계에서 대화로서의 평가를 지향하며, 단위학교 스스로의 교육의 질 개선 노력을 지원하는 데 일차적 목적을 둔다(김정원, 2001). 이 때 외부평가자는 학교를 총체적으로 이해하려는 노력을 해야 하며, 평가자의 판단 결과는 책무성을 묻는 것이 아니라 학교가 주체적으로 활용할 수 있는 정보의 형태로 제시된다.

이러한 전문가 검토 모델에 기초한 평가 방식은 평가자의 전문적 판단에 기초하여 종합적이고 질적인 판단이 이루어지도록 한다는 장점이 있으나 평가자의 주관에 개입되어 객관성과 공정성의 저하가 발생할 가능성이 있다는 점에서 한계가 있다(김성식 외, 2009). 학교평가에서 계량적 지표를 모든 학교에 대해 적용할 것인가, 학교의 특성에 맞는 평가가 이루어질 수 있도록 학교 스스로 평가지표를 선택하게 할 것인가, 상대적으로 시간과 비용이 많이 소요되는 전문가 검토 방식의 학교평가를 어떻게 적용, 확산할 것인가 등이 쟁점이 된다.

4) 학교평가에서 국가와 시·도교육청의 역할 분담

국가수준의 학교평가와 시·도교육청 수준의 학교평가가 1997년 이후 서로 각기 다른 목적 하에 상호 독립적으로 실시되어 왔으나 2011년 이후 학교평가는 시·도교육청 수준에서 자율적으로 이루어지고 있다. 국가수준에서는 공통지표를 개발, 제공하고 있으나 이의 활용 여부는 시·도에서 자율적으로 결정한다.

학교 자율화, 지방분권의 발달로 학교평가와 관련하여 국가수준의 역할과 시·도교육청의 역할에 대해 논란이 있는 가운데, 초·중등 교육의 실질적인 권한과 책임이 시·도교육감에게 이양된 상황에서 학교평가는 시·도교육감이 실시해야 한다는 주장(정수현 외, 2003)과 지방자치시대일수록 국가수준의 교육의 질 관리가 어느 때보다도 필요하며 국가수준의 독립된 기관이 평가를 실시해야 한다는 주장(임연기, 2003), 학교평가의 권한이 시·도교육청으로 이양되더라도 교육청별로 보다 질 높은 평가를 실시할 수 있는 기본적인 인프라는 국가수준에서 구축할 필요가 있다는 주장(김정민 외, 2009:

202) 등이 제시되고 있다. 국가수준의 학교평가와 시·도교육청의 학교평가가 연계되어 이루어져야 한다는 주장(백순근, 2003; 정택희, 2003) 등도 맞서고 있다(김주후 외, 2004).

5) 학교평가 결과의 활용: 우수학교 보상과 미흡 학교에 대한 지원

학교평가 결과를 학교에 대한 보상과 제재, 학교 성과급에 어떻게 활용하는 것이 교육적으로 적절한 것인지 검토가 필요하다. 학교평가의 결과에 따라 행·재정적 보상을 달리하는 것에 대해서는 한쪽에서는 평가결과가 미흡한 학교에 대해 더 많은 지원을 해주어 그 학교에 다니는 학생에 대한 교육적 혜택이 나아지도록 하는 것이 공정하다고 보는가 하면, 다른 한쪽에서는 평가결과가 미흡한 학교에 대해 상대적인 불이익을 주는 것이 성과에 따른 보상의 원칙에 합당한 조치라고 본다(이차영, 2010: 48). 그러나 학교평가 결과를 토대로 보상과 제재를 하기 위해서는 몇 가지 원칙을 확인하는 일이 중요하다. 첫째, 학교의 성과가 학교 구성원의 노력과 능력에 따라 달리 나타나는 경우에는 그 책임을 학교에 물을 수 있지만, 학교의 노력과 능력 범위를 벗어난 외부 요인에 의해 학교의 성과가 영향 받는 경우에는 학교에 대해 그 책임을 묻기 어렵다. 둘째, 학교에 대해 책임을 물을 수 있기 위해서는 그 학교에 그 임무를 수행하는 것과 관련된 자율권이 허용되어 있어야 하며, 타율적으로 어쩔 수 없이 그렇게 할 수밖에 없는 상황에서 그런 결과가 나왔을 때에는 그 결과에 기초하여 학교에 책임을 묻기 어렵다. 셋째, 학교가 보인 성과에 대해 학교에 귀책사유가 있고 또한 자율권이 허용되어 있었다고 하더라도 학교 구성원들이 지는 책임의 몫은 서로 다르다는 점이 인정되어야 한다. 특히 학생의 학습권이 억제되는 방향으로 학교를 문책하는 것은 평가에 따른 후속 조치의 취지에 전혀 부합하지 않는다고 할 수 있다(이차영, 2010: 48).

아울러, 외향적 책무성 확보 기제가 어떤 경우에 내향적 책무성 촉발로 이어지는지를 알려주는 연구는 별로 없는 상태에서, 막연히 그러한 기대만을 갖고, 외향적 책무성 확보 기제를 동원하는 접근은 지양될 필요가 있다(이차영, 2010: 65). 이는 외향적 책무성 확보 정책들이 어떻게 내면적 책무성으로 연결되는지에 대한 연구가 보다 활성화될 필요가 있음을 시사한다. 현실적으로 이러한 연결 고리가 분명하지 않다고 하더라도 학교성과급 평가는 어느 정도 외재적 동기유발 기제로서 작용하고 있는 것으로 보인다.

외재적 동기유발이 굉장히 강한 힘을 발휘하고, 학교 경영을 하는데 있어서 외재적 보

상이 가장 큰 힘을 발휘하므로 학교 성과급평가에 관심을 기울일 수밖에 없어요. (D 교장).

본 연구의 전문가협의회에서는 학교평가는 잘하는 학교보다는 못하는 학교를 드러내는 데 더 적합하다는 점에서 학교평가가 학교를 서열화하기보다는 부족한 학교에 대한 컨설팅 제공이 적절하다는 의견이 개진되었다. 그러나 미흡 학교에 대한 컨설팅이 낙인효과를 가져올 수 있다는 우려도 함께 제기되었다. 이와 관련하여 전문가 협의회에서 언급된 말을 인용해보면 다음과 같다.

그전에 평가가 지닌 근본적인 한계가 있는 거 같아요....이 평가가 교육활동 전체를 볼 수 있는 활동인가? 여러 가지 활동 중에서 몇 가지만 뽑아서 평가를 하잖아요. 평가가 교육을 이끌어가는 형태가 되면 망조로 가는 것 같아요. 지표가 아무리 타당하더라도 학교를 위협하는 상황이 되면 평가가 왜곡이 되는 게 일반적인 형태 같아요. 평가는 잘못하는 학교들이 어떤 부분을 못하는지 드러낼 수 있는데, 어떤 학교가 잘하는 것을 보여주지는 못하는 것 같아요. 학교 평가는 간소화해서 보되, 그것을 통해서 학교를 줄 세울 것이 아니라 문제가 있는 학교를 드러내고 예외적으로 10% 뽑아낸 다음에 컨설팅하여 올리는 쪽으로 해야 한다. (B 교수)

상위, 중위, 하위를 가려내고 거기에 대해서 집중적으로 컨설팅 한다는 것은 그러면 못하는 학교들만 방문하면 방문평가 자체가 벌이 돼버려요. 이미 어디는 방문 안한다더라, 방문하는 학교는 못한 학교, 컨설팅이 아무 의미가 없어요. 상위/하위 나눈다고 하는데 그러면 다 알거든요. (A 교수)

6) 다양한 직·간접적인 학교평가 제도의 통합 가능성

최근 학교장 경영능력평가나 학교 성과급평가가 도입되면서 학교에 관한 평가는 기존 학교평가와 중복되거나 통합되는 경향이 있다. 학교평가는 학교장에 대한 평가가 될 수밖에 없다는 점에서(전문가협의회) 학교장 경영능력평가와 밀접한 연관성이 있다. 예를 들어, 서울시 교육청의 경우 2013년부터 학교경영능력평가, 학교평가, 학교 성과급평가를 통합하여 학교평가를 시행하고 있는데, 이는 평가의 중복을 방지하는 긍정적인 측면이 있으나, 학교 구성원들은 이에 대해 다양한 문제를 제기하고 있다. 예를 들어, 학교 성과급 평가를 학교평가에 통합함으로써 인해 학교평가에 무관심하던

교사들이 학교평가에 관심을 갖고 참여하게 되는 긍정적인 측면이 있는 반면 교장이 학교평가 지표 개선을 위해 교사, 학생들에게 압력을 가하는 부정적인 측면도 나타나고 있다(전문가협의회). 교사평가가 근무성적평정, 개인 성과급 평가, 교원능력개발평가로 분화되어 있는 것과 마찬가지로 학교평가도 교장경영능력평가, 학교성과급평가, 학교평가로 구분되어 있고, 평가 지표들도 유사성이 있음에 따라 이를 통합하자는 주장들이 제기되는 한편, 학교성과급평가와 학교평가를 연계시키는 것에 부정적인 반응을 보이기도 한다(전문가협의회). 이와 관련하여 전문가 협의회에서 제기된 문제를 인용해보면 다음과 같다.

2013년도에 학교평가로 합쳐났는데, 뜨거운 감자가 된 거예요. 학교장도 학교평가에 성과급이 관련돼 있어서 교사들에게 마구마구 푸시를 한 거예요. 도서 대출이 문제가 있으니까. 아이들에게 도서 대출을 무지 많이 하게 한 다던가...교사연구회 가입을 시켜서 소속 교원수도 늘리고...(E 교감)

교원단체에서 협상이 들어온 거예요. 학교평가 못 받겠다. 교원단체에서 학교평가를 성과급과 관련시키지 말라는 겁니다. 학교성과급 지표에서 학교평가에 있는 것을 싹 다 빼버리고 학교평가를 따로 하라... 그런데 그럴 수 없다. 본질의 평가를 위해서 어쩔 수 없다고 설득을 하긴 했었는데, 실제로 합쳐 놓고 보니까 학교평가의 목적 자체가 자신의 단점을 드러내서 단점을 보완하고 장점을 살려 나갈 것인가 평가하는 것이라면 과연 민감한 학교장 경영능력평가가 원래의 본질을 제대로 달성할 수 있는 것인가가 문제가 되는 상태이구요.(C 장학사)

세 가지를 합친다고 보면 합쳐질 수 없다.. 굳이 합쳐진다면 학교평가는 사라지고 학교장 평가만 남는 것이다. 서울시 교육청이 안 되는 것을 알아서 내부적으로 들어보니까 학교장평가는 없었고, 학교 성과급평가는 교육부가 그대로 하니 그대로 하는 거고, 학교평가는 교육청이 학교가 잘 따라오고 있는지.. 그것으로 학교평가를 활용한 감이 있죠. 학교평가 목적은 학교의 현황을 드러내는 건강진단으로 본다면 아무리 그래도 교장 선생님은 그렇게 생각하지 않으시고, 학교평가는 본질 왜곡되어서... (E 교감)

4. 주요 외국의 학교평가 사례와 시사점

학교평가는 학교 간 선의의 경쟁을 유도하고, 교육 수요자인 학생과 학부모에게 학교선택과 진로선택에 필요한 정보를 제공하기 위한 목적으로 학교 운영 상황을 평가하여 공개하고, 평가결과를 행·재정 지원과 연계하여 해당기관의 책무성을 강조함으로써 교육의 질을 향상시키도록 하자는 취지에서 시행되고 있다(정주영, 2012). 우리나라 학교평가체제는 변화 과정을 반복하고 있지만 타당성과 신뢰성, 그리고 공정성 확보라는 과제를 남겨두고 있다(김희규, 2012). 학교현장에서는 학교평가가 불가피하다고 인식하면서도 여전히 학교평가가 목적에 부응하여, 제대로 된 평가지표를 가지고 학교를 평가하고 있는가라는 물음에는 쉽게 대답하지 못하고 있다. 이에 우리나라보다 앞서서 학교평가제를 시행하고 있는 미국, 영국, 일본 등의 사례에서 배울 것이 있다고 본다.

가. 미국의 학교평가

미국은 각 주마다 다르게 다양한 방식의 교육이 이루어지고 있으므로, 학교평가체제를 한 가지 일반화 된 방식으로 결정하는데 어려움이 있다. 그러나 미국의 학교평가체제는 시간의 흐름에 따라 학교인증체제에서 학교 책무성 평가 체제로 전환되어 가고 있음을 알 수 있다(정택희, 2004; 홍창남, 2011; 김희규, 2011; 정주영, 2012).

연방정부 수준의 학교평가는 크게 내세울만한 것이 없다. 다만 일종의 학교 인정 프로그램으로서 푸른 리본학교 프로그램(Blue Ribbon School Program)을 하나의 사례로 들 수 있다(한국교육개발원, 2011). 푸른 리본 학교 프로그램은 미국 전역의 우수하거나 장애를 극복한 공립학교와 사립학교에게 국가 수준에서 표창을 하는 제도이다. 푸른 리본 학교 프로그램의 평가 준거는 다음과 같다.

- ① 학생 초점과 지지
- ② 도전적인 준거와 교육과정
- ③ 교수와 활동적인 학습
- ④ 학습 중심의 학교 상황
- ⑤ 전문적인 성장과 협동
- ⑥ 지도력과 조직의 생명력
- ⑦ 학교, 가족, 지역사회와의 협력

성공의 지표로서 국가, 주 수준의 표준화검사 결과, 수행평가 결과, 출석률, 교사

출근율, 교사 재편성률 등의 영역에서 40개의 기준이 마련되어 있다. 주 교육부가 관내의 공립학교를 추천하고, 미국 사립교육위원회는 사립학교를, 그리고 인디안 사업국의 관료와 국방부 학교부는 각각 그들이 관장하고 있는 학교를 추천한다. 추천된 학교들을 대상으로 국가 검토 배심원(National Review Panel)의 검토와 2일간의 학교 방문을 거쳐서 푸른 리본 학교로 선정하고 [그림 IV-1]과 같은 현수막을 걸어 표지한다(U.S. Department of Education, 1996; 한국교육개발원, 2011 재인용).

1) 학교인증 체제

전통적으로 미국 학교평가의 대표적인 형태는 민간 협의체제에 의한 학교인증제(school accreditation system)라고 할 수 있다. 학교인증제는 객관성 있는 교육의 기준과 지침을 개발하여 회원 학교가 어느 정도나 설정된 기준을 충족하고 있는지 평가함으로써 그 결과에 기초해 학교 개선을 위한 지도를 하고 인정해 주는 것을 의미한다. 전통적인 학교평가의 주된 목표는 학교인증을 위한 평가과정을 통하여 학교운영자에게 최첨단의 학교운영 및 개선에 관련된 정보를 제공하고, 학교에서 제공하는 교육의 질을 높이고, 또한 학교의 개선과 학생의 바람직한 성장을 유도하는 것이다(정택희, 2004). 학교인증제의 첫 단계인 학교 자체평가 단계에서는 협의체에 가입한 기관들이 협의하여 평가 준거 및 기준을 설정하고, 평가의 내용으로 중시되는 것은 학교와 관련된 전반적인 내용이지만 최근에 학생들과 관련된 요소들이 중요한 내용으로 부각되고 있다(김희규, 2012).



[그림 IV-1] 블루리본으로 선정된 학교에 부착되는 현수막

미국의 학교인증체제 중 가장 대표적인 기관은 AdvancED이다. AdvancED는 학교 인증과 학교 개선을 주요 활동으로 하는 비영리 단체로, 2010년 미국 내 27,000개 공립 및 사립학교가 회원으로 가입되어 있는, 세계에서 가장 큰 규모의 학교인증 기관이다. AdvancED는 중북부 협회(North Central Association Commission on Accreditation and School Improvement)와 남부협회(Southern Association of Colleges and Universities), 그리고 미국 학교평가 연구협의체(National Study for School Evaluation)가 2008년도에 AdvancED란 하나의 큰 조직으로 통합된 것이다. 이러한 세 기관이 통합된 AdvancED는 학교교육개선, 인증, 교육상품 개발, 연구, 지식관리, 교육기술, 전문가 학습 등의 다양한 활동, 지원을 통하여 지속적으로 학교교육의 질이 개선될 수 있도록 기여하고 있다. 이러한 활동을 통하여 궁극적으로는 학습자의 잠재력과 역량을 최대로 발휘하여 학습자의 성공을 이끌겠다는 것이 그들의 목적이다(한국교육개발원, 2011).

AdvancED의 학교인증 기준은 비전과 목표, 거버넌스와 리더십, 교수-학습, 기록관리와 결과활용, 자원과 지원체제, 이해관계자 의사소통과 관계 형성, 지속적 개선 노력 등 7개의 영역과 56개의 하위 지표로 구성되어 있다. 한 가지 특징적인 것은 학생의 학업성취, 졸업률, 출석률 등 학교 교육의 산출 지표보다 투입과 과정요인을 중심으로 평가기준이 구성되어 있다는 점이다(홍창남, 2011).

AdvancED 인증절차는 일정 기간에 걸쳐 학습자들의 학업수행능력을 개선하기 위한 시스템적 접근방법이다. 이 절차는 학생들의 학업수행능력을 향상시키는 것이 학생들을 가르치는 방법 즉 교수법만큼 혹은 교수법 이상으로 중요하다는 것을 인정하고 있다. 이것은 학생, 학급, 부서, 성적 수준과 같은 학교의 구성요소들이 학생들의 요구를 충족시키기 위하여 얼마나 효과적으로 함께 작용하고 있는가에 따라 달라진다(한국교육개발원, 2011).

AdvancED 인증절차의 기본을 살펴보면 다음과 같다. AdvancED 인증절차에 참여하는 학교는 지속적으로 활동해야 한다. 즉, 학교는 학습자의 학습과 학교 효과성을 지속적으로 향상시켜야 한다. 또한, 인증을 받고자 절차에 참여하는 교사들은 정부 위임사항과 법 준수를 따라야만 한다. 학교는 우수학교를 만들고 개선된 학교교육의 질을 지속하는 데 집중해야 한다. 학교 리더의 역할은 학교가 학습자의 학습과 학교 효과성을 향상시킬 수 있도록 학교의 역량을 키우는 데에 있다고 할 수 있다. 학교 리더들은 학교교육의 질 보장을 통해 학교교육 상황을 공개할 책임을 갖고 있다. AdvancED 인증절차를 단계적으로 확인하고자 한다면, 'http://www.advanc

-ed.org/accreditation'을 참조하기 바란다(한국교육개발원, 2011).

우선 AdvancED의 인증을 받기위해 학교는 신청서를 제출하고 소요되는 비용을 지불한다. 인증절차 관련 워크숍에 학교의 대표단을 파견하고, 교장 및 교감은 교직원들이 신규 표준 및 인증절차의 기본 내용을 제대로 이해하도록 한다. 그리고 최우수/우수 등 등급획득을 신청할 것인지의 여부를 결정한다. AdvancED의 인증 기준을 살펴보면 <표 IV-12>와 같다.

학교평가 인증의 절차를 정리해서 살펴보면 다음과 같다. 우선 서류중심의 자체평가와 평가단에 의한 현장 확인 평가(외부평가)로 구성된다. 1차 단계는 협의체에서 승인된 도구를 사용하여 이루어지는 기관별 자체 노력의 단계로서 일종의 학교 자체평가 단계에 해당된다. 교사, 학부모, 학생들에게 자체평가서 작성에 참여해 줄 것을 요청하고, 하나의 모델을 연구한 후 영역별로 독창적인 자체평가서를 작성하게 한다. 학교의 강점과 약점을 공정하게 설명하고, 전 직원이 최종 자체평가서를 읽고 피드백을 제시하게 한다. 자체평가서 작성의 나쁜 예는 전문가를 고용해 전 과정을 일임한다든지, 다른 학교의 자체평가서를 똑같이 따라 작성하거나, 교사진, 학부모, 학생을 자체평가서 작성에 참여시키지 않는 것이다.

<표 IV-12 > 미국 AdvancED 인증 기준 (한국교육개발원, 2011)

기존 기준(2011~2012)	신규기준(2012~2013)
1. 비전 및 목표	1. 목적 및 추구방향
2. 거버넌스 및 리더십	2. 거버넌스 및 리더십
3. 교수 및 학습	3. 교수 및 학습 상태 평가
4. 기록 및 결과 활용	4. 자원 및 지원 체계
5. 자원 및 지원 체제	5. 평가결과를 반영한 지속적 개선
6. 이해관계자 의사소통 및 관계	
7. 지속적 개선을 위한 노력	

2차 단계에서는 협의체가 그 분야의 전문가들로 구성된 대표자들로 평가단을 구성하여 현지 방문을 통하여 기관의 교육현장과 실천과정을 직접 관찰하고 확인하여 평가 준거별로 판정을 하게 된다. 그리고 3차 단계에서는 현장방문 결과를 기관의 대표자들과 협의하고 개선 내용을 평가대상 기관에게 제시해 주며, 평가대상 기관은 그 내용에 따라 개선을 도모하게 된다. 평가결과는 공식문서를 통해 확인하게 되며, 권고

사항을 듣게 되는데 인증여부에 대하여 통지를 받는다. 인증평가는 5년마다 이루어지게 되는데, 이 주기 동안 인증을 통해 학교에서 일어나는 학교 개선 과정이 학교 인증 평가 제도의 핵심이다. 인증학교의 혜택은 전문가 파견 및 AdvancED의 시스템, 정보 지원, 지역사회 및 동문회로부터 지원금 확대 등이다.

인증등급은 인증획득(최우수), 인증획득(우수), 인증획득, 숙려, 경고, 유예로 나뉜다. 인증위원회(인증사무국)는 각 지역의 외부 평가보고서 결과를 검토한 후 지역별 인증 등급을 최종적으로 결정하여 최우수 및 우수 학교로 발표한다. 추후에 개별 학교는 개선 프로그램을 실행하고 결과를 보고 하게 되는데, 평가단의 보고서를 토대로 학교개선 종합계획을 세우고 실행한다. 학교개선 프로그램 실행보고서를 평가단 방문 후 2년 내에 AdvancED에 제출하고, AdvancED에서 주최하는 전문성 개발 워크숍, 훈련과정에 참여해야 한다(김희규, 2012; 한국교육개발원, 2011).

다음에 제시하는 AdvancEd의 학교인증 평가 기준 7가지는 학교가 학업성취도와 학교 효과성을 성취하는 데 필요한 우수사례와 조건에 대한 포괄적인 진술이다. 인증 과정을 통해 학교가 기준을 이행하고 있음을 확인하고 학교가 강화하고 개선해야 하는 분야를 확인하기 위해 학교는 끊임없이 기준과 지표를 점검한다. 이러한 점검 및 평가는 학교가 기준을 충족시키고 있다는 사실을 입증하기 위해 데이터, 정보, 증거, 문서로 기록된 결과를 확인하도록 요구한다(한국교육개발원, 2011).

<표 IV-13> AdvancED 인증 기준과 우수학교 지표 (한국교육개발원, 2011)

기준1. 비전과 목적	
학교는 학생 성과와 학교의 효과성을 개선하기 위한 공동의 목표와 방향을 세우고 전달한다.	<p>기준을 충족하기 위해 학교는,</p> <p>1.1 이해관계자들과 협력하여 학교의 비전을 수립한다.</p> <p>1.2 학교의 목적과 비전을 이해관계자들과 공유한다.</p> <p>1.3 비전을 추진하기 위한 목표를 정한다.</p> <p>1.4 학교, 학생, 지역사회의 프로파일을 만들고 지속적으로 관리한다.</p> <p>1.5 학교의 비전과 목적이 교수학습 과정으로 이어지는지 확인한다.</p> <p>1.6 비전과 목적을 체계적으로 검토하고 적절한 시기에 수정한다.</p>

기준 2. 거버넌스와 리더십	
학교는 학생 성과와 학교 효과성을 촉진하는 거버넌스와 리더십을 보여준다	<p>기준을 충족하기 위하여 학교는 학교운영위원회의 관할 하에 운영된다.</p> <p>2.1 학교가 효과적으로 운영되는 방안과 절차를 확립한다.</p> <p>2.2 학교 경영진의 리더십을 인지하고 유지한다.</p> <p>2.3 지역, 주, 연방의 법률, 기준, 규정과 부합하는지 확인한다.</p> <p>2.4 학생 성과와 학교 효과성을 분석하고 검토하는 체제를 운영한다.</p> <p>2.5 학습 공동체를 발전시킨다.</p> <p>2.6 교사와 학생들에게 리더십을 발휘할 수 있는 기회를 제공한다.</p> <p>2.7 참여, 책임감, 주인의식의 문화를 촉진하는 의사결정 과정에서 이해관계자들이 의미 있는 역할을 하도록 한다.</p> <p>2.8 학교가 운영하는 정규 교육과정과 비정규 교육과정에 대한 최종권한을 행사한다.</p> <p>2.9 지역공동체의 기대에 부응하고 이해관계자의 만족도를 제고한다.</p> <p>2.10 모든 교원과 직원의 전문성 향상 정도를 알려주는 평가 체제를 운영한다.</p>

기준 3. 교수 및 학습	
학교는 모든 학생들의 성취를 촉진시키는 연구 기반의 교육과정과 교수방법을 제공한다.	<p>기준을 충족하기 위하여 학교는,</p> <p>3.1 학생학습에 대해 분명하게 정의된 기대에 근거해서 교육과정을 개발하고 운영한다.</p> <p>3.2 학생들이 고차적인 사고 능력을 응용하기 위해 탐구하고 학습을 적용하기 위한 새로운 접근방법을 연구해볼 기회를 제공하는 등 학습과정에 학생들의 활동적인 참여를 촉진한다.</p> <p>3.3 교육과정을 개발하고 교수법을 선택할 때 데이터와 연구물을 수집, 분석, 활용한다.</p> <p>3.4 우수 사례를 반영하고 연구에 근거한 교수 전략, 혁</p>

	<p>신, 활동을 설계하고 사용한다.</p> <p>3.5 개별 학생들이 수월성을 추구할 수 있도록 교육과정을 제공하고, 평등성과 다양성에 기여하는지 반성한다.</p> <p>3.6 학생 학습을 지원하기 위한 교육 시간을 배분하고 지킨다.</p> <p>3.7 모든 학교급의 학교와 교육과정이 연계성을 갖도록 운영한다.</p> <p>3.8 학생 학습의 기대 충족을 위해 학생을 도울 수 있는 정책을 운영한다.</p> <p>3.9 학교 분위기를 점검하고 학생 학습에 도움이 되는 분위기를 확보하기 위해 적절한 조치를 취한다.</p> <p>3.10 교육과정과 교수프로그램을 지원하는 종합 정보와 미디어 서비스를 제공한다.</p> <p>3.11 모든 학생과 직원들이 교육과정과 교수 프로그램을 지원하는 종합 정보와 교수 미디어에 정기적으로 접근하며 접근이 용이한지를 확인한다.</p>
--	--

기준 4. 기록 관리와 결과 활용	
<p>학교는 학생성과와 학교 효과성을 개선하기 위하여 성과를 모니터링하고 기록하며 이러한 결과를 사용하는 종합 평가 체계를 시행한다.</p>	<p>기준을 충족하기 위하여 학교는,</p> <p>4.1 신뢰롭고 타당하며 편견 없는 정보를 제공하도록 학생 학습에 대한 성과 측정 지표를 만든다.</p> <p>4.2 학생학습의 기대 충족 향상도 측정을 위한 종합적인 시스템을 개발하고 운영한다.</p> <p>4.3 교수와 학습 과정의 지속적인 향상에 관한 결정을 하기 위해 학생 평가 데이터를 사용한다.</p> <p>4.4 교수 효과성과 조직(학교) 효과성을 체계적으로 분석하고 그 결과를 학생성과 향상시키는데 이용한다.</p> <p>4.5 학교 효과와 학생 성과의 결과를 이해관계자 모두에게 전달한다.</p> <p>4.6 학교 효과를 평가할 때에는 비교 가능한 학교의 학생성과 추이 자료를 이용한다.</p> <p>4.7 학생 성과에서 입증할 수 있는 성장을 보여준다.</p> <p>4.8 안전하고 정확하고 완벽한 학생 기록 시스템을 주와 연방의 규정에 맞게 갖추고 있다.</p>

기준 5. 자원과 지원 시스템	
<p>학교는 학생성과와 학교 효과성을 개선하기 위하여 성과를 모니터링하고 기록하며 이러한 결과를 사용하는 종합 평가 체계를 시행한다.</p>	<p>기준을 충족하기 위하여 학교는,</p> <p>5.1 배정된 역할과 책임을 수행할 수 있는 자격을 갖춘 전문 직원을 채용하고 지도한다.</p> <p>5.2 전문 직원의 책임을 그들의 자격에 근거하여 배정한다(예, 전문가적 준비도, 능력, 지식, 경험).</p> <p>5.3 모든 직원이 전문성 개발을 위한 지속적인 프로그램에 참여하도록 한다.</p> <p>5.4 학교의 목적과 비전에 성취하기 위한 충분한 수의 직원을 배정한다.</p> <p>5.5 교육 프로그램을 지원하고 개선 계획을 실행할 수 있는 충분한 자원에 대한 예산을 확보한다.</p> <p>5.6 승인된 규칙적인 감사 회계 시스템을 통해 모든 재정적 제재를 감독한다.</p>

	<p>5.7 모든 점유자들을 위한 안전하고 질서 있는 환경을 제공하기 위한 장소와 시설, 서비스, 장비들을 갖춘다.</p> <p>5.8 이해관계자들을 위한 적절한 훈련을 동반한 위기관리 계획과 안전매뉴얼을 보유하고 있다.</p> <p>5.9 개별 학생들이 상담, 평가, 멘토링, 직원 상담, 직업 소개, 교육과 직업 계획과 같은 서비스에 접근할 수 있도록 보장하고 그러한 접근에 제한을 두지 않는다.</p>
--	---

기준 6. 이해관계자와의 의사소통과 관계형성	
<p>학교는 이해관계자들과 이해관계자들 간의 효과적 의사소통과 관계형성을 촉진한다.</p>	<p>기준을 충족하기 위하여 학교는,</p> <p>6.1 학생 학습을 지원하기 위해 지역사회 이해관계자들과의 협력을 강화한다.</p> <p>6.2 이해 관계자들의 의견을 듣고 의사소통할 수 있는 공식적인 경로를 가지고 있다.</p> <p>6.3 학교의 업무를 향상시키기 위해 이해관계자의 지식과 능력을 구한다.</p> <p>6.4 모든 이해관계자들에게 학생 학습에 대한 기대와 향상을 위한 목표를 알린다.</p> <p>6.5 이해관계자들에게 의미 있고 유용하도록 학생, 학생 성과, 학교 효과성에 대한 정보를 제공한다.</p>

기준 7. 지속적 개선 노력	
<p>학교는 학생 성과에 중점을 둔 개선의 지속적인 과정을 수립하고 실행하며 점검한다.</p>	<p>기준을 충족하기 위하여 학교는,</p> <p>7.1 학교가 추구하는 비전과 목적을 분명히 하는 지속적인 개선 과정에 참여한다. 학생 성과, 학교 효과, 학교 공동체의 현황에 대한 상세한 기록을 보유한다. 학생 성과를 향상 시킬 수 있는 목표와 정책을 활용한다. 마지막으로 다음에 무엇이 발생할 수 있는지에 대한 정보를 주기위해 결과를 기록하고 활용한다.</p> <p>7.2 지속적인 개선 과정에 이해관계자들을 참여시킨다.</p> <p>7.3 지속적인 개선 계획이 학교의 비전과 목적, 학생 학</p>

	<p>습에 대한 기대에 맞게 수립되도록 확인한다.</p> <p>7.4 교직원들이 향상 목표를 성취하기 위한 개선 정책을 운영할 수 있도록 전문성 개발의 기회를 제공한다.</p> <p>7.5 개선 노력의 결과를 점검하고 이해관계자들과 공유한다.</p> <p>7.6 지속적인 개선 과정의 효과와 영향을 평가하고 기록한다.</p>
--	---

2) 학교 책무성 평가 체제

학교 및 협의체를 중심으로 한 자발적인 학교인증제보다 한층 발전한 형태의 학교 평가가 바로 학교의 책무성 평가이다. 1983년 레이건 정부 시절에 교육제도 전반의 문제점을 진단한 ‘위기의 국가(*A Nation at Risk*)’ 보고서가 발표된 것을 계기로, 국민의 세금이 투입된 공교육기관에서는 그 비용에 걸맞은 책임을 져야 한다는 철학에서 시작되었다(정주영, 2012; 홍창남, 2011). 학교에 책임을 부과하려는 움직임이 구체적으로 드러난 것은 1991년 부시 행정부가 발표한 ‘미국 2000: 교육전략(*America 2000: An Education Strategy*)’을 통해서이다. 그 요지는 학교의 성과를 객관적인 기준에 의해 측정하고 그 결과에 따라 학교에 책임을 묻는 방식으로 평가체제를 도입해야 한다는 것이다(신상명, 1998).

미국의 획기적인 국가 교육목적을 성취하기 위한 장기 전략계획인 “미국 2000”은 다음 4가지의 광범위한 개혁 노력을 강조하고 있다. 첫째, 현 학교를 개선하고 학교로 하여금 결과에 대하여 책임을 지게 한다. 이것은 <표 IV-14>에 나타난 바와 같이, 15개 항목의 대규모 책무성 패키지의 사용을 통하여 성취되도록 하였는데 이 패키지는 학부모, 교사, 학교, 지역사회가 평가를 실시하며 평가 결과를 비교하고 평가결과가 만족스럽지 못한 경우 변화를 시도할 것을 권장하고 있다. 둘째, 21세기의 요청에 응할 수 있는 새로운 학교를 창조한다. 이러한 새로운 학교는 워싱턴 주의 ‘21세기를 위한 학교’, TheodoreSizer의 ‘필수학교연합(*Coalition of Essential Schools*)’, Henry Levin의 ‘가속학교(*Accelerated Schools*)’ 등 이미 진행되고 있는 선도적인 운동들에 의하여 고무되었다. 셋째, 평생학습을 장려한다. 모든 성인들이 학교에서 다시 공부하거나 직장에서 그들의 기술을 향상시키는 것을 장려한다. 모든 사람들이 보다 나은 학부모, 이웃, 시민, 그리고 친구가 되도록 장려한다. 넷째, 이러한 학습이 발

생활 수 있는 지역사회를 창조하고 미국의 건전한 가치들을 지지하도록 장려한다.

<표 IV-14> ‘미국 2000’ 교육전략에 따른 책무성 항목

① 세계수 준의 기준 설정
② 학업성취도 검사
③ 대학, 종합대학의 입학시험과 취업시험 장려
④ 모범적인 학교에 대한 대통령 표창
⑤ 학업우수자에 대한 대통령 장학금
⑥ 성적통지표
⑦ 교육발전 측정의 개선
⑧ 새로운 선택에 대한 인센티브 및 Chapter I 선택
⑨ 학교를 개혁의 장으로 하기 위한 신축성 있는 교육입법
⑩ 목적으로 접근하는 학교들을 보상하기 위한 학교 보상 프로그램
⑪ 학교 지도자들을 위한 주지사 학교
⑫ 학교 교사들을 위한 주지사 학교
⑬ 교사 보수의 차등화
⑭ 교사 및 교장 자격제도의 개선
⑮ 5가지 핵심과목에 있어서 뛰어난 교사에 대한 명예 부여

예컨대 이러한 책무성 평가의 하나로 캘리포니아 주에서 실시하고 있는 학업성취도 및 학교평가의 목적은 1997년도에 제정된 학업성취도평가와 관련된 법안의 시행을 보완하기 위하여 1999년도에 제정된 ‘공립학교 책무성 법안(Public School Accountability Act)’에 명시 되어 있다. 이 법안에 근거해서 실시하는 두 개의 표준화 검사(Stanford Achievement Test, 9th Edition(SAT-9) 와 California Standards Tests) 결과를 기초로 하여 캘리포니아 주내의 모든 학교의 ‘학업능력 지수’ 및 단위학교 결과 자료를 산출한다. 매년 시험 실시 이후에 복잡한 공식에 의하여 산출된 ‘학업능력 지수’는 1999년도의 계산된 지수를 이용하여 매년 ‘목표 성장치’를 정하는데 전년도에 비하여 적어도 5% 정도의 성장을 시켜야 한다. 이와 같은 목표

성장의 결정은 각급 학교가 갖고 있는 여러 가지 인적·물적 자원을 바탕으로 하여 결정된다(한국교육개발원 2004).

평가결과를 활용하기 위하여 먼저 주정부에서 마련한 기준에 미치지 못하는 학교를 선정한다. 1999년도의 경우 12,000여개의 초·중·고등학교 가운데 430개교를 선정 하였다. 이 학교들은 주정부에 지원금을 신청할 수 있는데 이 지원금은 학교의 모든 프로그램을 개혁하여 일정 기간(대개 1년)에 학생들의 학업성취를 높일 수 있는 ‘학교교육계획’을 수립하는 데 사용한다. 다음으로 전년도에 비하여 현저하게 향상을 보인 학교의 경우에는 여러 가지 방법으로 포상을 한다. 첫째, 금전적인 보상으로서 다음 해 예산에 한 학생 당 150달러씩 계산하여 예산을 증액하며, 다시 다음 해에도 또 현저한 향상이 있을 경우에는 연말 보너스를 지급한다. 둘째, 학교를 ‘최우수학교(distinguished school)’로 지정하고 언론에 공개한다. 셋째, 법이 허용하는 한도 안에서 학교운영(예산의 전용과 학교 교육과정 운영에 관련된 사항 등)에서 최대한의 재량권을 부여한다. 위에 언급한 모든 과정과 결과는 주정부 홈페이지(<http://www.cde.ca.gov>)에 입력해 놓고 있으며 관심이 있는 사람은 누구라도 인터넷을 통하여 접속하여 자신의 자녀가 다니는 학교나 주변의 학교에 관한 상세한 정보를 열람할 수 있다(한국교육개발원, 2004).

2002년 이후 국가차원의 책무성 평가의 중심이 되고 있는 학생낙오방지법(NCLB: No Child Left Behind) 교육개혁법안은 공립과 사립학교의 학력편차를 줄이고, 모든 학생들이 최소 수준의 학력을 달성하는 데 역점을 주었다. 이 법안이 미국 학교평가 체제 변화에 주는 의미는 학생의 학업성취도를 중심으로 한 책무성 평가가 강화되었다는 점과 평가의 주체가 주 정부에서 연방정부로 무게중심이 이동했다는 점이다. NCLB를 기반으로 한 학교책무성 평가는 모든 학생들이 최소 수준의 학력을 달성하도록 하기 위해 다음 4대 원칙을 제시하고 있다. 첫째, 학교는 성적에 대한 책임을 져야 한다. 둘째, 학부모에게 학교의 선택권을 보장한다. 셋째, 지방정부와 학교에 자율권을 부여한다. 넷째, 확실한 교수법을 확보해야 한다(홍창남, 2011).

NCLB에서 사용하고 있는 AYP(Annual Yearly Progress)는 연간 적정 진보수준을 나타내는 용어로서 어떤 학교나 교육청 혹은 주단위의 책무성의 관점에서 설정된 목표를 달성했는가를 나타내는 것이다. AYP에서는 주단위에서 실시하는 표준화 검사의 영어와 수학성적에서 숙달 수준 이상인 학생의 비율, 탈락률이나 출석률 등을 사용한다. 이 때 전체 학생뿐만 아니라, 빈곤층 학생집단, 인종별 학생집단(흑인, 백인, 멕시코인, 아시아인, 기타인종), 특수교육대상 학생집단, 그리고 영어수학과목에 대하여 학생 집단별로 AYP의 달성정도를 표시해야 한다.

9만 여개에 이르는 미국 공립학교들은 3~8학년 학생들을 대상으로 매년 읽기와 수

학 2개 과목에 대해 시험을 치르고 학교 평균 성적이 각 주(州)가 정한 연간 적정 진보수준(AYP)에 미치지 못하면, 경고를 받거나 강도 높은 개혁 작업을 감수해야 한다. 만약 2년 연속 연간 적정 진보수준(AYP)을 성취하지 못한 학교의 경우, 학부모가 지역교육청에 요구하여 자녀를 전학시킬 수 있으며, 이때 지역 교육청은 학생의 통학, 튜터링 서비스 등 다양한 교육 서비스를 제공해야 한다(김희규, 2012; 조석희, 2006; 홍창남, 2011).

미국의 학교평가체제의 변화 흐름을 살펴보면 과거에 민간 주도로 자율적으로 시작된 학교평가체제가 국가주도의 강한 책무성을 중심으로 진행되는 학교평가로 바뀌어 가고 있음을 알 수 있다. 이전에는 학교교육에서 투입과 과정에 관심을 가졌다면 이제는 학교교육의 결과를 중시하고 있으며 그 중에서도 특히 학생들의 학업성취도를 중심으로 바라보는 관점으로 전환되고 있다. <표 IV-15>와 <표 IV-16>에서 미국 학교책무성제도에서 요구하는 AYP의 달성여부에 관한 예시 및 기준에 대해 살펴볼 수 있다.

<표 IV-15> 미국 학교책무성제도에서 요구하는 AYP 달성여부에 관한 예시 (2005-2006) (조석희, 2006)

변인	영어(Reading of Language Arts)		수학(Mathematics)		기타기준
	성적 AYP	응시율 AYP	성적 AYP	응시율 AYP	
학생집단					출석률
전체학생					
빈곤학생					
미국 원주민					
아시안 학생					
흑인학생					
멕시코인 학생					
백인 학생					
특수교육대상					
영어미숙학생					
달성기준	설정된 비율	95%이상	설정된 비율	95%이상	90%이상

<표 IV-16> 영어 및 수학성적 AYP의 기준 및 목표설정의 예시

영어성적(Reading 혹은 Language Arts)의 기준과 매년 달성해야 할 목표											
proficient이상 도달한 학생의 비율(%)											
년도	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
4학년	68	69	73	78	82	87	90	93	95	97	100
6학년	74	77	80	83	85	88	91	94	96	98	100
8학년	43	48	58	58	63	68	73	78	85	90	100

수학성적(Reading 혹은 Language Arts)의 기준과 매년 달성해야 할 목표											
proficient이상 도달한 학생의 비율(%)											
년도	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
4학년	69	69	74	78	82	85	90	93	94	98	100
6학년	70	73	78	83	85	88	91	94	96	98	100
8학년	55	56	60	63	67	68	75	80	87	95	100

아울러, 주 단위의 목표치의 설정과 결정은 각주 교육국과 연방 정부교육국과의 협의를 거쳐서 결정하도록 하고 있다. 즉, 각 주의 사정에 따라서 서로 다른 표준화 검사를 활용할 수도 있으며 그 수준의 높낮이를 그 주의 특성에 맞춰서 조절할 수 있도록 하였다. 또한 2014년까지의 발달정도의 설정과 계산 방법에 있어서도 역시 연방 정부와의 협의를 거쳐서 확정하도록 규정되어 있다(CCSSO, 2004; 한국교육개발원, 2004).

NCLB에서 요구하는 학생의 능력을 측정하기 위한 도구로서 전국단위의 표준화된 검사를 요구하고 있는데, 주로 McGraw Hills나 CTBS와 같은 대형 출판사에서 만든 도구가 많은 주에서 활용된다. 어떤 주에서는 그런 문제들 가운데서 좋은 문항만을 추출하여 따로 그 주의 특성에 맞게 문제를 수정하여 사용하기도 하고, 또 어떤 주에서는 11학년 혹은 12학년에 치르는 졸업학력고사를 측정도구로 사용하기도 한다.

나. 영국의 학교평가

영국의 학교평가는 크게 HMI(Her Majesty's Inspectorate: 왕실 장학청)와 지방교육청(Local Education Authorities, LEA)주도의 학교평가와 OFSTED 평가로 구분된다(김희규, 2012; 정주영, 2012; 조석희, 2006; 홍창남, 2011). 영국의 학교평가는 오랜 전통을 가지고 있는데, 그 시작은 약 170년 전인 1833년 ‘모두를 위한 교육’의 일환으로 교육과학부에 의해 HMI가 설립되면서부터이다. HMI의 주요 과업은 모든 학교의 질을 확인하고 이를 토대로 정부정책의 효과성을 파악하며, 정부에 조언을 하고 정책개발을 돕는 데 있다(신상명, 1998; 홍창남, 2011).

그러나 영국의 학교평가는 중앙정부와 지방정부 간에 정치적 역학관계에 의해 HMI에 의한 학교평가와 LEA 주도의 학교평가가 공존하는 형태로 운영되었다. 이러한 상황은 1988년 국가 수준의 교육과정이 도입되면서 학교평가 체제에 획기적인 변화가 나타났다(신상명, 1998; 홍창남, 2011). 학교교육을 지방교육당국(LEA)에 일임하던 분산적이고 자유방임적 시스템에서는 교육의 질적 수준을 통제하기가 어려웠다. 이 문제를 해결하려는 과정에서 1981년 3월에 ‘초·중등학교 교육과정’이 공포되면서 국가 교육과정이 시행되기 시작하였고, ‘1988년 교육개혁법’으로 인하여 학교평가를 전담하는 교육평가청(OFSTED)이 발족되었다. 국가교육과정이 전면 시행되면서 학교에서 가르치는 내용과 학생이 도달해야 하는 목표달성과 관련하여 교원집단으로부터 저항이 있었고, 이러한 저항에 대하여 기존의 LEA가 학교평가를 수행한다는 것은 무리였다. 이를 극복하기 위하여 강력한 평가시스템의 구축이 필요하게 되었고, 국가의 개입이 강화되는 과정에서 ‘1988년 교육개혁법’에 기초하여 학교평가를 전담하는 교육기준청(OFSTED)이 발족된 것이다.

OFSTED 발족 이후 LEA는 학교평가의 책임이 없어졌고, 각 학교교육의 질 관리는 국가차원에서 개개의 학교에 직접 개입하게 되었다. 1993년 9월부터 교육의 질 제고와 보장을 위해 왕실장학관과의 계약을 통해 학교평가를 실시하기 시작하였고, 평가 프레임워크 등급 기술 및 학교자체평가제도가 도입되었다(한국교육개발원, 2012). 영국의 학교평가는 초등과 중등이 구분된 2종류의 통일된 기준인 평가매뉴얼에 의하여 OFSTED가 인정한 평가 팀이 평가를 실시하며, 평가 팀의 규모는 평가대상 학교에 따라 다르다. 평가의 과정은 투입변인과 결정변인에 의하여 이루어지는데, 여기에서 투입변인은 평가를 위해 수집하는 각종자료를 가리키고, 결정변인은 수집된 자료를 어떻게 분석하고 평가해야 하는가를 결정하는 것을 의미한다. 이 때 중요한 것이 평가가설의 설정인데, 평가가설은 이미 수집한 자료를 토대로 개별 학교가 어느 정도의 수준에 있는지를 예비적으로 설정하는 행위이다. 평가 과정에서는 이것을 중심으로 다양한 증거를 수집·분석하고 이를 입증 및 확증하게 된다(김희규, 2012; 정주영,

2012).

OFSTED의 학교평가는 하나의 통일된 기준인 평가지침에 따라 수행된다. 평가지침은 평가의 원칙과 절차를 구체적으로 제시하고 있으며, 학교평가가 주목해야 할 다음의 네 가지 사항을 포함하고 있다: ① 학교에서 제공한 교육의 질, ② 학교에서 성취한 교육기준, ③ 재원의 관리 방식, ④ 학생들의 영적, 도덕적, 사회적 문화적 발달.

다음 <표 IV-17>에서 보면, 평가위원들이 학교평가를 통해 학교교육 활동에 대한 판단을 내리고자 하는 내용이 11가지 핵심 질문으로 되어 있다. 교육의 결과(학생 성취)를 평가의 중심에 놓고 이러한 성취에 기여한 요소로서 학교의 교육활동과 경영활동을 평가하고 있다. 이때 교육의 결과(학생 성취)에 대한 절대 비교가 이루어지는 것은 아니며, 그 학교가 처한 상황을 고려하여 학교가 주어진 여건 하에서 어느 정도 개선을 이루고 부가가치를 창출했는가를 판단 준거로 삼는 ‘부가가치적(value-added) 접근’을 취하고 있다. 이전 단계 평가에서 동일한 성취도를 보인 학생 집단이 얻은 학업성취도 평균을 기준으로 개인별 향상도를 구한 후 학교내 구성원의 개인별 향상도를 평균하여 학교 전체 향상도를 구하는 방식이다. 2006년부터는 이보다 더 정교한 방법으로 성별, 계층, 부모의 사회·경제적 지위 등과 같이 학업성취도와 상관관계가 높은 요소들을 고려한 ‘학교의 여건을 고려한 성장참조 접근(Contextual Value-added : CVA)’을 학교평가에 적용하기 시작했다. 이는 성별, 계층, 학부모의 사회적 지위가 유사한 학생 집단의 전 단계 성적에 대한 평균 점수를 구하고 개별 학생이 실제 취득한 점수와 이 평균을 비교하는 수치로서, 학교가 주어진 여건에서 얼마나 학생의 학업성취도 향상에 기여하였는가를 나타내는 지표이다.

<표 IV-17> OFSTED 학교평가 핵심 질문 (조석희, 2006)

평가 항목	평가 내용
학교의 효과성	1. 학교는 얼마나 성공적인가? 2. 학교는 효과를 증진하기 위하여 무엇을 해야 하는가?
학생의 성취수준	1. 학생이 학습과목과 교육과정의 영역에서 성취한 수준은 얼마나 높은가? 2. 학생의 태도, 가치 그리고 개발된 인성의 질은 얼마나 좋은가?
학교의 교육의 질	1. 교수학습은 얼마나 효과적인가? 2. 교육과정은 학생의 요구를 얼마나 잘 반영하는가? 3. 학생들이 얼마나 잘 돌보아지고, 인도되며 지원을 받는가? 4. 학교는 얼마나 학부모와 다른 학교 그리고 지역공동체

	와 파트너십을 가지고 있는가?
지도성과 학교 경영	1. 얼마나 학교를 잘 이끌고 경영하는가?
	2. 학습과 과목, 과정의 영역에서 교육의 질은 얼마나 좋은가?
	3. 다른 세부적인 특징의 질은 어떤가?

2009년 이후 OFSTED의 학교평가 체제는 큰 폭으로 변화하였다. 평가체제의 변화는 학교가 개선역량을 갖추었다는 점과 학교평가가 평가단의 규모와 평가 기간 면에서 많은 재원을 필요로 하여 보다 효율적인 방안이 필요하다는 점이 고려된 결과이다. 2009년부터 새롭게 시행되고 있는 OFSTED 평가체제는 3가지 원칙을 가지고 있다. 첫째, 학교평가는 학교의 개선에 영향을 줄 수 있어야 한다. 둘째, 개선이 필요한 학교에 평가 자원을 집중함으로써 자원을 효율적이고 효과적으로 활용할 수 있어야 한다. 셋째, 학생과 학부모의 의견을 폭넓게 반영하고 이들에게 관련 정보를 제공해야 한다(홍창남, 2011).

학교평가의 방법은 크게 학교 내부인이 하는 자체평가와 학교 외부 평가자가 하는 외부평가로 나누어진다. 자체평가에는 변화에 대한 인식, 예산의 효율적 집행, 응집력 있는 체제, 장기적인 관점에서 시간과 에너지 낭비에 대한 인식, 교수(teaching)의 전문성이 포함된다. 외부평가에서는 학교의 웹사이트를 통한 사전 정보자료 수집, 개별 학교의 성과와 평가 보고서(Performane AND Assessment, PANDA), 지난 주기의 OFSTED 평가보고서, 학교발전 및 경영계획서, 학교교육계획 등을 활용한다. 이 때, 학생(개별학생, 학생대표, 동아리멤버 등), 학부모, 주요한 학교 파트너, 기타 학교가 추천한 외부인의 견해를 청취하거나 설문 조사를 실시하기도 한다. 평가 후, 교육부에 제출된 평가결과는 교육혁신과 정책 자료로 활용되며 의회에 보고 자료로 제출하게 된다(한국교육개발원, 2012). 자체평가서에 대해서 외부평가자가 평가를 하고 검증을 하게 되는데, 이 자체평가서는 4가지 형식(S1~S4)이 있으며 S1~S2는 초등과 중등이 유사하나 중등의 경우 더 복잡하고 분량이 많다. <표 IV-17>은 자체평가서의 내용을 구체적으로 제시한 것이다(한국교육개발원, 2004).

<표 IV-18> 영국의 학교 자체평가서 내용 (한국교육개발원, 2004)

구분	형식1(S1)	형식2(S2)	형식3(S3)	형식4(S4)
학교	학교장	학교장	학교운영위원회	학교장
초등 ·특수	-학교명 등 16가지 학교정보 -학교가	-학교명 등 2가지 학교정보	-학교명 및 참고 번호 등 2가지 학교의	-학교명 및 참 고 번호 등 학 교 정보 -학교 특징 효

	제공하는 9가지 교육조건 -9가지 학생정보 -8가지 학교의 부수적인 특성	-8가지 학생 상세정보 -조직과 교사 에 관한 12가지 정보 -재정에 관한 3항목과 11가지 항목	기본정보 -교육을 위한 의무적 요구 조건에 대한 사항에 대한 평가 -교육과정에 관한 5가지 사항의 평가 -평등(형평)에 대한 3가지 사항 평가 -특수 교육 요구에 대한 2가지 사항 평가 -학생 보호와 복지에 대한 2가지 사항 평가 -3가지 사항에 대한 학부모와 보호자 통보사항의 평가 -지도력과 경영관리에 대한 3가지 평가	과성 -지난 평가 이 후 증진 -학생과 학부 모 학교 상태 -학생의 성취, 태도, 가치 및 인성 -교수 학습의 효과성 -성적평가의 효과성 -학생에 필요 부응하는 교육 과정 운영 학 교의 시설과 자원 -학생보호와 지도 및 지역 공동체파트너 의 리더십 -경영관리의 효과성 -성취증진에 가장 중요한 지원과 장애 등에 대한 7단 계 척도평가와 그를 설명할 수 있는 이유 등에 대한 기 술적 평가 (총 13개의 척 도 평가 및 총 43개의 기술적 평가)
중등	-학교명 등 16가지 학교정보 -학교가 제공하는 14가지 교육 조건 -8가지 학생정보 -7가지 항목의 학교의 부수적인 특성	-학교명 등 2가지 학교 정보 -14가지의 학생상세정보 -조직과 교사에 관한 15가지 상 세정보 -재정에 관한 3항목의 15가지 세 항목		

그리고 평가단의 현장방문 평가가 실시되고, 그 결과에 따른 학교지원과 장학활동이 이루어진다(김희규, 2012; 조석희, 2006). 학교에 대한 판단 즉, 모든 평가증거물은 소정의 양식에 기록되고 편집되며 평가자 공동으로 동의한 바에 따라 탁월(1등급),

매우 우수(2등급), 우수(3등급), 만족(4등급), 불만족(5등급), 취약(6등급), 매우취약(7등급)으로 등급이 매겨진다. <표 IV-19>와 같이 판단척도를 따른다(정주영, 2012; 한국교육개발원, 2004).

학교평가의 결과 활용은 평가보고서 공개를 통해 학부모와 이해관계자에게 학교에 대한 정보를 제공하며, 웹사이트 상에서 모든 학교의 평가보고서를 열람할 수 있다. 실패한 학교로 평가된 학교에 대해서는 집중 관리를 실시한다. 문제가 있는 학교는 개선명령을 받고 문제가 심각한 학교로 확인되면 OFSTED의 기준에 따라 정상적인 학교교육을 할 수 있도록 개선을 위한 필요한 조치를 취한다. 그리고 일정 유보 기간 이후에도 개선에 실패한 경우는 학교 폐쇄 조치가 취해지기도 한다.

학교평가의 결과는 국가 수준의 학교교육 질 모니터링 자료 및 정책 입안 기초 자료로 활용하며, 교육부에 정책 자료로 제공하여 교육혁신과 정책 자료로 활용하고, 의회에 보고 자료로 제공하며, OFSTED DB에 종단적 자료로 축적되어 교육의 질을 계속 모니터링하는 데 활용된다. 즉, 영국의 학교평가는 그 자체로서 경각심을 주어 실패에 대한 사전 경보(Alarm System)의 역할을 할 뿐만 아니라, 영국의 학교평가 결과는 주로 수준에 미달하는 학교를 개선시키는 후속조치를 반드시 취하도록 하고 있다(김희규, 2012; 조석희, 2006; 한국교육개발원, 2012).

<표 IV-19> 영국 학교평가의 판단 척도

질의 기술(Description)과 내용	등급	의미
탁월(Excellent) : 예외적, 뛰어남, 최고, 매우 높은 효과성, 매우 빠른 진척	1	다른 학교에 확산할만한 가치가 있음.
매우우수(Very good) : 평균이상, 매우 효과적, 빠름.	2	학교 내에서 공유할만한 가치 있음.
우수(Good) : 평균이상, 효과적	3	강화와 개발될만한 가치가 있음.
만족(Satisfactory) : 평균, 수용할만함. 좋음. 전형적임.	4	적당함. 그러나 개선의 여지 있음.
불만족(Unsatisfactory): 평균이하, 부적당, 느림, 비효과적	5	주의가 필요함.
취약(Poor) : 매우 평균이하, 매우 비효과적임. 매우 느림.	6	시급히 조치가 필요함.
매우 취약(Very poor) : 극히 비효과적임. 극히 느림.	7	즉각적 급진적인 변화가 필요함.

2012년 영국학교 평가개요에 제시된 학교 등급 기술 지침을 살펴보면 <표 IV-20>과 같다. 등급 기술 지침은 단순한 체크리스트가 아닌, 최적의 여건을 채택하는 맞춤 방식을 적용하여 사용되어야 한다.

<표 IV-20> 영국 학교평가 등급 기술 지침

매우 우수(1)	<p>학교가 학생 및 교직원의 기대에 끊임없이 부응하며 운영됨.</p> <p>또, 지속적인 개선과정은 최상의 운영방침이 효과적으로 실시되도록 보장해 줌. 학교교육이 학생의 요구를 반영하는 질 높은 교과과정을 시행하고 교육의 우수성이 돋보이며, 학업성취도의 향상에 기여함. 예외적인 상황에서도 실정에 적합한 대안으로 해당사항을 개선하고 성취도를 높임. 학교의 다른 주요 측면은 매우 우수하거나 우수함.</p> <p>학생의 정신적, 도덕적, 사회 및 문화적 의식 발달을 도모하는 학교의 다양한 프로그램은 학생들이 일관된 학습사회에서 성공할 수 있도록 함. 따라서 학교에서의 훌륭한 교육적 경험을 토대로 학생들은 향후 진학, 트레이닝 및 취업을 위해 잘 준비된 인재로 자라게 됨.</p>
우수(2)	<p>학교는 대다수의 학생들이 갖고 있는 가능성을 최대한 발휘할 수 있도록 효과적인 조치를 취함. 우수성이 보장된 교육체제는 학생들에게 학습에 대한 긍정적인 태도와 학업성취도 향상의 혜택을 제공할 수 있음. 이를 위해서 전반적으로 학교의 운영 및 리더십이 긍정적인 평가를 받아야 제 역할을 할 수 있음.</p> <p>생활과 안전 또한 주요한 부분인데, 학교의 효과적인 조치가 학생의 '정신적, 도덕적, 사회 및 문화적 발달을 촉진함으로써 일관된 학습 공동체가 형성되도록 함.</p> <p>원활히 조성된 학습 분위기와 학교에서의 긍정적인 교육경험을 바탕으로 학생들은 향후 진학, 트레이닝 및 취업을 위해 잘 준비된 인재로 자라게 됨.</p>
양호(3)	<p>성취도, 행동발달과 안전, 수업과 배움의 질, 그리고 리더십과 학교운영 항목 중 '매우 우수'와 최소 '만족'의 등급을 받아야함.</p> <p>또, 학교는 학습 공동체 생활에 필요한 학생들의 정신적, 도덕적, 사회적, 문화적 발달을 증진시킬 합리적 단계를 밟음.</p> <p>그 결과, 일반적으로 학생들은 학교에서 긍정적인 경험을 하게 되고, 졸업 이후의 다른 사회생활, 취업 및 기타 연수에서 잘 적응해 나감.</p>
부족(4)	<p>다음 중 하나라도 부족할 경우 양호하지 않다고 여겨질 가능성이 높음.</p> <ul style="list-style-type: none"> - 성과 부족 - 교수법의 질 부족 - 행동과 안전 부족 - 리더십 및 운영관리 부족

	- 학생들과 학생단체의 발전을 저해하는 열악한 학습 분위기, 결속력 없는 학교 공동체, 학생의 정신적, 도덕적, 사회적, 문화적 발전을 증진하는데 있어서 중대한 취약점이 있는 경우
--	--

영국은 학교평가가 실시된 이후 교육에 대한 생각이 변화되었고, 성과와 책임성 증대, 교육소비자에게 교육서비스의 내용과 공공서비스의 자신감 표출, 종단적 DB 관리로 학교의 성과를 지속적으로 모니터 할 수 있게 되었다. 이처럼 영국의 학교평가는 전통적으로 국가와 지방의 평가가 함께 이루어지는 시스템이었으나, OFSTED의 설립으로 인해 국가 주도의 평가체제가 설립되었다. 2009년도 이후 OFSTED는 영국의 모든 학교를 대상으로 평가를 실시하고 부족한 학교에 대해서는 책임을 묻는 등 강력한 책무성을 진행해 오고 있다.

다. 일본의 학교평가

일본의 학교평가의 역사적 변천과정은, 학교평가 도입기(1948년~), 학교평가 쇠퇴기(1956년~), 학교평가 방식의 재검토기(1963년~), 학교평가의 활성화 지향기(1970년~)로 구분된다. 학교평가의 역사적 추이를 살펴보면 일본의 교육개혁 내지 교육제도와 밀접한 관계가 있다. 학교평가는 과학적 학교관리라는 측면에서 학교평가 개념이 도입되었고, 후에는 일본사회 특유의 관리체제와 이에 대한 전후 교원들의 저항의식으로 갈등을 겪으면서 오늘날에 이르고 있다(임연기·신상명, 1998).

일본의 학교평가는 원래 1945년 전쟁 후 미국에서 발달한 이론과 실제에서 영향을 받아 출발하였다. 이 시기를 일본의 학교평가 도입기라고 칭할 수 있다. 미국 학교평가의 영향을 받아 작성된 것이 문부성의 ‘중학교·고등학교 학교평가 기준과 안내, 1951’이다. 이것은 교육위원회(우리나라의 교육청에 해당)가 설치한 학교의 교육실천이 일정한 평가기준에 비추어 어떠한 장점과 단점을 갖고 있는가 하는 관점에서 작성된 것이다. 이 시안에서는 학교평가의 기능을 “학교교육의 모든 분야에 걸쳐 구체적인 노력목표를 나타냄으로써 각 학교에 대해 그 교육계획 및 교육활동의 실재를 정리·개선 하고자 하는 의욕을 불러일으키고 또 각 학교에 우수한 측면과 개선을 요하는 측면을 밝혀 이것을 기반으로 각 학교가 스스로 성장하고 향상하고자 하는 데에 바람직한 개선방법을 시사하는 것에 있다”고 기술하고 있다.

1960년대부터는 활발히 보급된 학교경영 근대화의 움직임에 따라 종래의 학교평가에 대해 재검토하게 되었다. 일본의 경우 이 시기는 학교경영 근대화론의 보급에 힘

입어 P(plan)-D(do)-S(See)로 상징되는 경영·순환적 발상이 정착되어 갔다. 이는 학교평가 문제에 대해서도 이전과 다른 관점이 나타나게 되었음을 의미한다. 이 관점에 따르면 단위학교가 설정한 교육목표를 보다 효과적으로 달성하기 위해서는 이것을 구체화하고 학교가 처한 제 조건 가운데 교육활동의 효과적인 전개를 가능하도록 하는 내부조직과 그 운영을 확보함으로써, 설정한 교육목표를 어느 정도 달성할 수 있었는가를 평가하는 일련의 경영활동을 필요로 한다고 하는 것이다. 이러한 평가를 종래의 학교평가와 구별하는 의미에서 일반적으로 학교경영평가라고 부르고 있다(한국교육개발원, 2004).

1980년대 이후 학교평가의 필요성 및 중요성이 대두되고, 특히 1990년대 후반에 들어서부터 교육문제가 사회 문제화되고 언론으로부터 비판을 받게 됨에 따라 평가에 대한 관심이 붐을 일으키게 된다. 일본은 2002년에 제정된 ‘초등학교 설치기준’에 의거 자체 학교평가 실시와 결과 공개에 대한 의무 규정에 따라 학교평가를 실시해 왔다. 2007년 6월 ‘학교교육법’을 개정하여 학교평가의 실시와 학교의 정보제공 의무에 관한 법적 근거를 마련하여 본격적으로 실시해 오고 있다. 일본의 학교평가는 학교 내부의 필요에서부터 시작되었다기보다 학교에 대한 사회적 관심과 요구로부터 비롯되었다고 할 수 있다(김희규, 2012; 정영근, 2005; 정주영, 2012).

중앙교육심의회가 2005년 10월에 발표한 ‘새로운 시대의 의무교육을 창조한다’ 답신에 따르면, 학교평가는 교육의 성과 검증을 위한 주요한 수단이다. 이 답신서에서는 학교평가의 목적을 다음 세 가지로 정리하고 있다. 첫째, 각 학교가 스스로 교육활동이나 학교운영에 있어서 지향하는 목표를 설정하고 그 달성 상황을 파악하여 대응책의 적절성을 검증함으로써 조직적이며 계속적으로 개선해가는 것. 둘째, 각 학교가 자기평가 및 외부평가의 실시와 그 결과를 설명·공표하여, 보호자, 지역 주민으로부터 스스로 교육활동이나 학교운영에 대한 이해와 참가를 얻어내고 신뢰받는 열린 학교로 만들어 가는 것. 셋째, 각 학교의 설립자 등이 학교평가 결과에 따라 학교에 대한 지원이나 조건 정비 등의 필요한 조치를 강구하여 일정 수준의 교육의 질을 보증하고 그 향상을 도모하는 것 등이다(조석희, 2006).

일본의 학교평가에 대해서는 몇 가지 특징을 발견할 수 있다. 첫째, 학교평가와 관련하여 교육행정의 각 단계에서 역할을 분담하고 있다는 것이다. 중앙교육행정기구인 문무성은 각종 교육조사와 교육법령의 기초를 마련하고, 각 시·도 교육위원회는 지역의 실태에 따라 학교에서 참고할 실천기준을 제시한다. 각 학교는 위의 기준과 대강을 참고하여 학교장의 책임 하에 학교운영계획을 수립하여 교육사업을 시행한다. 학교행정은 기본적으로 학교단위로 이루어지며, 학교평가의 주체로서도 교원과 학교의 비중은 크다고 할 것이다. 구체적인 사항을 토오쿄오도를 예로 살펴보면, 학습지도 요

령은 문부성 차원에서, 학교평가 기준은 도 교육위원회 차원에서 기준이 제시된다. 평가는 학교 단위로 이루어진다.

둘째, 일본의 교육행정이 모든 시·도에 획일적으로 시행된다고 보기는 어렵다. 공립 학교의 교육은 각 시·도 교육위원회의 업무이고, 각 지역에 따라 그 현상과 실태는 차이가 있다. 학교평가도 토오쿄오도, 홋카이도와 같이 높은 관심 속에 실시되는 지역과 그렇지 않은 지역 간에 큰 차이가 있다. 또한 토오쿄오도와 같이 교육위원회가 중심이 되어 추진하는 경우와 연구중심, 또는 자발적으로 추진되는 경우가 있다.

셋째, 일본의 학교평가는 학교단위에서 교직원을 중심으로 이루어진다. 내부평가 외에 외부평가 개념을 도입한 것은 1945년 이후 새로운 학교개선을 위한 제3의 노력의 일환으로 보인다. 토오쿄오도 고등학교 평가에서 보면, 외부평가에 참여하는 평가자가 학생, 학부모, 지역사회 인사 등이다. 따라서 외부평가는 행정가, 전문가 중심의 엄격한 질 관리로서가 아니라 그야말로 내부평가를 보완하기 위한, 말하자면 협동적 평가의 성격이 크다고 할 수 있다.

넷째, 토오쿄오도의 학교평가 기준설정의 예에서 알 수 있듯이, 일본의 학교평가는 학교구성원들이 숙고하여 연구와 실태 조사를 하며, 연구자와 실천자의 관계가 매우 긴밀하고 협조적이다. 학교평가를 추진함에 있어서 급하게 그리고 획일적으로 추진하기 보다는 치밀한 준비과정을 거친다는 점이 특징이다(임연기·신상명, 1998).

1) 학교평가 시스템

일본의 학교평가 시스템은 주로 자기평가를 중심으로 전개되어 왔고, 현재 전개되고 있는 대부분의 평가도 자기평가의 유형을 띠고 있다. 또한 일본의 학교평가는 중앙에서 중앙교육심의회 등의 답신을 통해 그 기본 아이디어를 밝히고, 중앙에서 지방도도부현 교육위원회의 참여를 유도하고 있으며, 나아가 관할 학교에 학교평가를 전개하도록 권장하고 있다. 이러한 점에서 일본의 학교평가는 기본적으로 ‘중앙-지방(도도부현 교육위원회)-학교’와 밀접한 연계를 통해 자기평가를 전개하는 시스템을 유지하고 있다(정주영, 2012).

일본의 학교평가와 관련하여 중앙-지방-학교간의 어떤 시스템이 어떻게 작용하고 있는지 파악해 보면 다음과 같다. 우선, 일본에서는 학교평가와 관련하여 문부과학성에서 직접적으로 각 지방의 도도부현 교육위원회 및 각 학교를 평가하거나 평가를 강제하는 경우는 볼 수 없다. 또한 2002년도에 문부과학성은 ‘신뢰받는 학교 구축’을 핵심으로 하여 학교평가·공개의 추진과 관리운영의 개선을 내세우고 학교평가 시스템 확립에 관한 조사연구를 각 도도부현에 일제히 위촉하여 학교평가 실시를 더욱더 촉진

진해 오고 있다. 2002년 3월에 문부과학성령의 일부개정에 따라 학교의 자기평가 및 결과 공표 등을 담은 학교설치기준이 초등학교 및 중학교에 대해서도 제정되어 실행되고 있다. 2002년 3월 29일에 문부과학성 사무차관의 통지인 ‘초등학교 설치기준 및 중학교 설치기준의 제정 등에 대해서’에서, 새 학습 지도요령(우리나라 교육부의 ‘교육과정’에 해당)의 전면적 실시 및 주 5일제 실시 등에 따라 학생의 건전한 성장을 도모하기 위해서는 교육활동, 그 밖의 학교운영 상황에 대하여 자기평가를 실시하여 그 결과를 발표하고 그것을 기반으로 개선을 도모할 것이 요구된다고 지적하고 있다(한국교육개발원, 2004).

일본은 2002년 3월에 제정된 초등학교 설치기준 등에서 학교의 자기평가 결과를 공표하고 학부모 등에게 적극적인 정보제공이 이루어지도록 하고 있다. 문부과학성은 2002년도에 공립학교의 학교평가 및 정보제공의 실시 상황을 파악하기 위해 처음으로 전국적인 실태를 조사하였다(<표 IV-21> 참조). 조사대상은 일본의 모든 도도부현 시정촌교육위원회이었다(한국교육개발원, 2004).

2006년 3월 30일 문부과학성은 ‘의무교육 제 학교에 있어서의 학교평가 가이드라인’을 책정하여 도도부현 교육위원회 등에 통지하였다. 이 가이드라인은 주로 시구정촌 의무교육 제 학교(소학교, 중학교, 맹·농·양호학교의 소·중학부)를 대상으로 작성되었다. 그 외의 학교(국립학교나 사립학교, 도도부현립학교)는 설립자에 관한 부분 및 지역주민과의 관계 부분에 적용 곤란한 부분이 있으므로 적당히 취사선택할 것을 권고하였다.

<표 IV-21> 일본의 학교평가 실시 상황(2002년도)

공립학교 수		자기평가 실시		외부평가 실시	
		실시교 수	비율(%)	실시교 수	비율(%)
유치원	5,550	3,431	61,8	882	15,9
초등학교	22,791	21,778	95,6	11,521	50,6
중학교	10,262	9,731	94,8	4,969	48,4
고등학교	3,875	2,698	69,6	1,464	37,8
중등교육학교	2	2	100	2	100
맹·농·양호학교	846	649	76,7	335	39,6
합계	43,326	38,289	88,4	19,173	44,3

문부과학성은 당시 각 도도부현·정령 지정도시에서 책정된 학교평가 지침, 안내서 등을 참조하여, 보편적인 것과 선도적인 것을 타 지역에서 적용할 수 있도록 집약한 것이라고 밝혔다. 그리고 학교운영의 자율적·계속적인 개선과 지역주민·보호자의

학교운영에의 참가 촉진, 학교의 설립자 등의 학교에 대한 지원 개선 등을 통하여 전국적으로 교육의 질을 일정 수준으로 보증하기 위한 기준이 될 수 있는 사항을 기술하였다고 보고하고 있다. 또한, 이 가이드라인은 학교평가가 반드시 이 기준에 따라서 실시되어야 하는 것을 의미하는 것이 아니며, 각 학교나 설립자가 각 상황에 맞추어 해오던 학교평가 방식에 가이드라인을 적절히 수용하여 학교평가의 질적인 개선을 도모할 것을 밝히고 있다. 이 가이드라인에서 제시한 학교평가 항목은 다음과 같다(조석희, 2006).

가) 교육과정 · 학습지도

- 지도목표, 지도계획, 수업시수 등의 교육과정의 편성 · 실시의 상황
- 학생의 관점별 학습상황의 평가 및 평정의 결과
- 학력 조사 등의 결과
- 운동이나 체력에 관한 조사의 결과
- 학생에 의한 수업평가의 결과
- 설명, 판서, 질문 등, 각 교원의 수업의 실시 방법
- 시청각 교재나 교육기기 등의 교재 · 교구의 정비와 활용 상황
- 체험적인 학습이나 문제해결적인 학습, 학생의 흥미 · 관심을 살린 자주적, 자발적인 학습의 촉진 상황
- 개인에 맞는 지도의 충실 상황
(개별지도나 그룹별 지도, 학습내용의 숙련도에 맞는 지도, 학생의 흥미 · 관심 등에 대응한 과제 학습, 보충적인 학습이나 발전적인 학습 등의 학습활동을 도입한 지도, 교사의 협력적인 지도 등)
- 수업이나 교재의 개발에 있어서 외부인재의 활용 상황
- 지역의 자연이나 문화재, 전통 행사 등의 교육 자원으로서의 활용 상황
- 학교 도서관의 계획적 이용 및 독서활동의 상황
- 관점별 학습상황의 평가 및 평정의 객관성, 신뢰성의 확보 상황
- 수업 연구의 실시 상황

나) 생활지도

- 학생 지도 체제의 정비 상황
- 풍부한 인간관계 만들거나 규범의식의 향상 등을 위한 지도 상황
- 교육상담체제의 정비 상황

- 비행 방지교실의 실시 상황
- 가정 · 지역사회 · 관계 기관 등과의 제휴 상황
- 문제행동등 의 상황 및 이에 대한 대응 상황
- 학생을 대상으로 한 생활습관에 관한 조사의 결과

다) 진로지도

- 진로 지도체제의 정비 상황
- 근로관 · 직업관의 습득 등, 주체적 진로 선택 능력 · 태도를 육성하기 위한 지도 상황
- 학생의 개인적 자료의 활용 방법, 진로 정보의 수집 및 활용방법, 학생의 능력 · 적성 등의 발견 및 개발방법
- 직장체험의 실시 상황
- 진로상담의 실시 상황
- 진로지도에 필요한 시설 · 설비(진로상담실, 진로자료실)의 정비 상황
- 가정 · 지역사회 · 관계기관 등과의 제휴 상황

라) 안전관리

- 학교안전계획 등의 작성 · 실시상황(안전관리체제의 정비 상황 포함)
 - 위기관리 매뉴얼 등의 작성 · 활용상황
 - 교직원 및 자녀의 안전대응능력의 향상을 도모하기 위한 준비상황
 - 안전점검의 실시상황 (통학로의 안전점검 포함)
 - 가정이나 지역의 관계기관 · 단체와의제휴상황
 - 학교방재계획의 작성 · 실시상황
- (재해 발생시의 응급대응체제의 정비 상황, 피난(방재) 훈련의 실시 상황 등)

마) 보건관리

- 학교보건계획 등의 작성 · 실시 상황(학교 환경위생의 관리 상황 포함)
- 건강진단(사전지도 · 사후조치를 포함)의 실시 상황
- 마음의 케어의 체제 정비 상황이나 건강 상담 활동, 약물 남용 방지교실의 실시 상황
- 일상의 건강관찰이나 질병예방, 자기건강 관리능력 향상을 위한 대책 상황

- 가정이나 지역의 보건관계기관(보건소, 의료기관등)과의 제휴 상황

바) 특별지원교육

- 교내 지원체제의 정비 상황(교내위원회, 특별지원 교육 코디네이터, 교내연수 등)
- 교류 및 공동학습의 실시상황(특수학급 학생이 통상학급에서 배울 기회 확보 등)
- 개별의 지도계획 및 교육지원계획의 작성 상황
- 의료, 복지 등의 관계기관과의 제휴 상황

사) 조직운영

- 학교의 명확한 운영·책임체제의 정비 상황
(교무분장 상황, 주임 등을 활용한 교무처리 체제의 정비 상황 등)
- 복무감독 상황(직무전념 의무면제의 승인에 의한 연수상황, 교직원의 근무시간의 파악 등)
- 학급경영의 상황
- 경리 상황
- 학교사고에의 대응 상황
- 정보관리의 상황(공문서의 작성·수집·보관, 개인정보의 보호 등)

아) 연수

- 교내에 있어서의 연수의 실시체제의 정비 상황
- 교내 연수과제의 설정 상황
- 교내·교외연수의 실시 상황(연구수업, 교재연구·지도방법에 관한 연구 등)

자) 보호자, 지역주민과의 제휴

- 학교평의원이나 PTA와의 간담회 실시상황이나 학교운영협의회의 운영 상황
- PTA, 지역단체간의 연락 충실 상황
- 학교개방 등의 실시 상황

- 학교운영에의 보호자, 지역주민의 참가 및 협력 상황
- 정보제공의 실시 상황
- 교육상담체제의 정비 상황
- 유·소, 소·중, 중·고 간 제휴 등 학교간 원활한 연계 마련 상황
- 보호자, 지역주민으로부터 전해진 구체적인 의견이나 요망
- 보호자, 지역주민에 대한 설문조사 결과

차) 시설, 설비

- 시설·설비의 효과적인 활용 상황(여유교실, 특별교실 등의 유효한 활용)
- 시설·설비의 점검 등의 실시 상황(안전·유지관리를 위한 점검 등의 실시)
- 학습·생활환경의 충실을 위한 대응 상황

2) 지역별 학교평가 사례

일본은 도도부현 교육위원회 수준에서 학교평가에 대한 기준을 작성하여 보급해 왔으며, 이것은 도도부현 교육위원회에서 직접 각 학교에 대해서 평가하는 것이 아니라 어디까지나 각 학교가 자율적으로 자기 학교를 평가하려고 할 때의 참고용 기준안이다. 따라서 학교평가를 실시하는 대부분의 학교는 기준안을 참고하면서 나름대로 항목을 작성하여 실시하고 있다. 그리고 평가기준이 학교의 실정과 맞지 않는다고 생각하는 학교에서는 이러한 평가기준을 따르지 않고 독자적으로 항목을 작성하여 실시하는 등 각 학교의 학교평가 실시에 있어서 유형 및 형태는 다양하다(한국교육개발원, 2004).

가) 토오쿄의 학교평가

1993년 공립 초등학교 학교평가 시안을 작성하였는데, 이것은 문무과학성의 시안이 후 4차례(1953년 3월, 1965년 3월, 1981년 11월, 1993년 10월)개정하여 작성된 것이다. 이들 학교평가 기준은 ‘교육과정 편성과 실시(A표)’와 ‘교육과정 편성과 실시를 뒷받침하는 제 조건(B표)’이외에 ‘외부평가(교직원 이외의 인사에 의해 이루어지는 평가임)인 ‘교육활동평가(C표)’를 전국에서 처음으로 작성하였다.

<표 IV-22> 토오교의 학교평가 기준 (한국교육개발원, 2004: 표로 재정리함)

평가		평가 항목
자기평가	A표	‘교육과정 편성과 실시에 관한 평가’ ①A1. 학교교육 목표 ②A2. 학교교육 목표를 달성하기 위한 기본 방침 ③A3. 각 교과목의 지도 ④A4. 도덕의 지도 ⑤A5. 특별활동의 지도 ⑥A6. 종합적 학습시간의 지도 ⑦A7. 특색 있는 교육활동의 지도 ⑧A8. 생활지도 . 진로지도 ⑨A9. 연간수업일수 및 연간수업시수 ⑩A10. 학교행사 ⑪A11. 건강.안전의지도
	B표	‘교육과정 편성과 실시를 뒷받침하는 제 조건에 관한 평가’ ①B1. 경영.조직 ②B2. 연구.연수 ③B3. 정보 ④B4. 시설.설비 ⑤B5. 출납.경리 ⑥B6. 열린학교
외부평가	C표	‘교육활동평가’ ①C1. 학교운영 ②C2. 교과지도 ③C3. 특별활동 ④C4. 학생지도 ⑤C5. 진로지도 ⑥C6. 건강.안전지도

그리고 지역주민에 의한 평가가 이루어지기도 하는데, 학교측으로부터 학교장의 경영방침을 듣고 교육활동을 참관하기도 한다. 보다 많은 주민으로부터 평가를 받을 경우에는 아래와 같이 자유기술식으로 평가정보를 폭넓게 서술하기도 한다([그림 IV-2] 참조). 외부평가 항목에 따른 구체적인 문항은 학교운영 연락협의회의 평가위원회에서

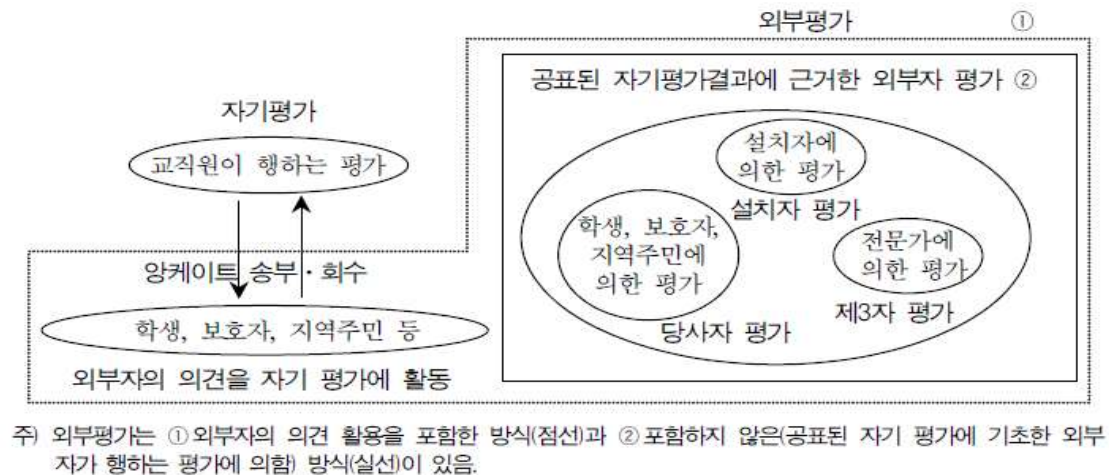
나) 학교평가 실시 주체

아. 자유기술로 작성하도록 한다.

이. 체크하여 자유롭게 기술하도록 한다.

[그림 IV-2] 일본 학교평가에서 지역주민의 평가

자기평가는 교장의 리더십 아래 해당 학교의 전 교직원이 참가하여 미리 설정한 목표나 구체적 계획에 맞추어 나름대로의 방식으로 평가를 실시하는 것이다. 지금까지 학생이나 보호자, 지역주민에 대한 설문 조사는 외부평가로 인식되어 온 측면이 있으나, 오늘날 이는 자기평가를 위한 정보수집의 일환으로 시행되기도 한다. 외부평가는 학교의 자기평가 결과를 기초로 학교평의원, PTA 임원, 지역주민 등의 외부평가자가 평가하는 것을 가리킨다. 자기평가 및 외부평가의 결과는 학부모나 지역주민에게 설명함과 동시에 학교 홈페이지에 게재하고, 학교 설립자에게도 제출한다. 설립자는 학교평가 결과 등을 참고로 하여 학교에 대한 지원이나 조건정비를 하며, 각 학교평가의 적절성에 대해서도 필요한 지도·조언을 한다. 학교평가는 하나의 방식을 고집할 필요는 없다. 교직원과 학부모·지역주민이 하나의 조직을 만들어 자기평가와 외부평가를 동시에 실시하거나, 외부평가 결과를 설립자에게 보고하는 외에도 외부평가자에게 설립자 측의 직원을 참가시킬 수도 있다. 문부과학성이 밝히고 있는 학교평가 관련 문건에 의하면 학교평가의 기본 개념도는 다음과 같이 정리할 수 있다(조석희, 2006).



[그림 IV-3] 일본의 학교평가 개념도

일본의 학교평가는 학교단위의 자체평가 및 외부평가에 기본하고 있으면서도 이의 주관자인 담당 교원을 상대로 한 전문적인 연수과정이 미비하다는 한계를 가지고 있다. 즉 평가의 순환 체제에 있어서 평가시스템 자체를 운용함은 물론, 진단하고 개선하는데 필요한 전문성을 확보하기 위한 평가자 양성과정은 아직 마련되어 있지 못하다. 다만, 학교평가 가이드라인이 밝히고 있는 바와 같이, 평가의 3대 연계활동 중의

하나인 설치자(교육위원회 등)의 학교평가의 개선을 위한 지원 및 조건 정비의 일환으로, 각 학교에서 학교평가 업무를 분담하는 교직원에 대한 연수 혹은 외부평가자를 상대로 학교평가에 대한 이해와 기술을 향상하기 위한 연수의 중요성은 매우 강조하고 있다. 엄격히 말하면 평가자 선발은 기존의 학교조직을 활용한 위촉의 형식을 띠고 있으며, 별도의 양성기관이나 과정 없이 자발적 연수과정이 양성과정을 대신하고 있다고 할 수 있다(조석희, 2006).

이처럼 일본의 학교평가는 내부적으로 자체평가를 중심으로 이루어지면서 외부평가는 보완하는 방식으로 학교가 자율적으로 평가가 전개되고 있다. 각 학교의 상황과 특성에 따라 학교평가 지표를 수정·보완해서 진행하고 있다. 중앙집권적이고 일괄적인 학교평가 방식에서 벗어나 주체적으로 평가가 이루어진다는 점에서 우리나라에 주는 시사점이 크다. 하지만 단위학교별로 학교평가가 시행돼야 한다는 것에 대한 부담이 클 수 있다. 제대로 된 평가가 이루어지기 위해서는 학교별로 평가활동이 전문적·체계적으로 이루어져야 하는데, 이에 대한 연수 프로그램이 미흡하다는 것은 문제로 남아 있다.

라. 주요국의 학교평가가 주는 시사점

국가별 학교평가(미국, 영국, 일본)가 우리나라의 학교평가에 주는 시사점은 다음과 같다. 다른 국가의 제도 및 정책을 받아들이고 이해하는 데 있어 외국의 맥락과 우리나라의 맥락은 다르므로 이에 대한 고려는 필요하겠지만, 우리나라 학교평가 제도에 긍정적인 영향을 제공할 수 있는 부분은 충분히 가치가 있다고 판단된다.

첫째, 신자유주의 흐름으로 인해 학교평가가 책무성을 확인할 수 있는 수단으로 자리 잡고 있다는 점이다. 미국은 시간의 흐름에 따라 학교 및 협의체를 중심으로 한 자발적인 학교인증제에서 학교의 책무성을 중심으로 한 평가로 변화되어 왔다. 영국의 경우도 지방교육청(LEA) 주도 평가에서 국가의 개입이 강화되는 방향으로 가는 가운데 교육평가청(OFSTED)이 학교평가를 주도하고 있다. 일본의 경우에는 학교평가 시스템이 자기 평가를 중심으로 이루어지고 있으나, 외부평가가 도입되고 있으며 이는 학교평가를 책무성의 일환으로서 바라보려는 시도로 생각할 수 있다.

둘째, 학교평가에 대한 평가대상자와 평가자의 구체적인 합의가 지속적으로 이루어져야 한다. 평가목표를 세우는 것에서부터 최종평가에 이르기까지 지속적인 의사소통이 일어나야 한다는 것이다. 학교평가의 목적이 과연 누구를 위한 것인지에 대한 심도 있는 고민이 이루어져야 한다. 과연 학교를 위한 평가인지, 아니면 형식적인 수단으로서의 평가인지 확실히 할 필요가 있다. 수단으로서의 평가가 목적보다 우선시 되어서

는 안 될 것이다. 평가지표를 설정할 때에도 무엇을 평가의 기준으로 설정할 것인지 반드시 협의가 이루어져야 한다. 미국의 경우에는 학생들의 학업성취도를 학교평가의 지표로서 활용하고 있다. 하지만 2011년에 발표된 뉴욕 타임즈 기사에 따르면, 지난 20년 동안 활발하게 학교개혁을 추진한 시카고에 있는 학교들을 분석한 결과, NCLB 정책과 고부담 평가가 학생들의 전반적인 학업성취 향상을 보여주는 데 실패했다는 것이다. 그 중에서도 가장 문제가 많은 지역의 학교에서 미약한 성취를 보여 학교개혁이 효과가 없음을 지적하였다. 이는 학교평가가 학생 및 교사들에게 막중한 부담을 주고 있음에도 불구하고 학생들의 학업성취에 있어서 긍정적인 영향을 미치지 못했다는 것을 보여 주는 것이다.

셋째, 단위학교-교육청-국가가 유기적으로 연계된 행정적 지원이 필요하다. 학교평가가 단지 일회성으로 끝나버리는 것이 아닌 지속적인 질 관리 체제 속에서 이루어져야 한다. 학교평가를 받고 난 이후에도 부족한 부분이 개선될 수 있도록 교육청과 국가는 이에 대한 연수 프로그램을 제공해야 한다. 물론 학교 차원에서 자체적으로 학교 컨설팅을 통해 보완하는 것도 필요하지만 교육청 및 국가단위에서 이에 대한 관리를 체계적으로 하지 않는다면 학교평가의 의미는 유명무실해질 것이다. 영국의 경우 학교의 성과와 평가보고서, 지난 주기의 OFSTED 평가보고서 등을 참고로 하여 외부평가를 실시하고 문제가 심각한 학교에 대해서는 개선을 할 수 있도록 필요한 조치를 취하고 있다.

V. 교사평가 및 학교평가의 개선방향과 대안

1. 교사평가 정책의 개선 방향과 대안

책무성을 강조하는 신자유주의와 신공공관리론이라는 세계적인 흐름에서 우리나라의 교원정책도 예외는 아닌 것 같다. 사회적인 분위기나 정부의 의지, 그리고 학부모의 교사에 대한 신뢰 저하 등에 비추어 볼 때, 교사도 평가에서 열외가 아닌 것만은 분명한 사실이다. 이에 따라 정부는 책무성을 묻는 하나의 방법으로 그동안 교사에 대한 외부적인 평가 장치를 강화해 왔다고 할 수 있다.

그러나 앞에서 살펴보았듯이, 지금 우리나라의 교사평가는 소기의 목적을 거두고 있는 것으로 보기 어렵다. 근평의 형식적인 운영은 그렇다 치더라도 그나마 교원능력개발평가(교원평가제)가 초반에는 교사들이 신경 쓰고 있다가 점차 민감도가 떨어지고 있다. 특히 그 가운데 동료평가는 제 식구 감싸주기 방식으로 온정적인 평가에 그치고 있고, 그나마 학생들과 학부모의 평가에 대해 교사들은 민감한 편이긴 하나 이들의 평가에 대한 신뢰도는 그리 높은 편이 못 된다. 일부 교사들은 교사평가에 전혀 신경을 쓰지 않고 있으며, “최악의 결과만 안 받으면 된다.” 즉 “연수대상자로 뽑히지만 않으면 된다.”라는 분위기가 지배적인 것으로 보인다.

세 가지 교사평가 가운데 가장 신경이 쓰이는 것은 실질적인 현금과 관련된 성과급인 것으로 보인다. 평가등급에 따라 액수의 차이가 점점 증가함에 따라 성과급에 대한 교사들의 관심은 점점 커지고 있는 것만은 분명하다. 그러나 성과급 평가 지표가 객관적인 것에 집중하다보니, 학생들을 잘 돌보고 수업을 개선하기 위해 애쓰기보다는 단지 형식화된 가시적인 것들에 신경을 쓰거나 성과급 자체가 교장의 교사들에 대한 관리차원에서 이루어지고 있는 것으로 보인다. 만일 교사평가의 현주소가 이렇다고 한다면, 세 가지 교사평가는 모두 당초 목표였던 책무성을 묻는 데에도 부족할 뿐만 아니라 교사 본연의 과업인 학생에 대한 교과지도와 생활지도를 위한 동기유발을 하는 데에도 전혀 도움을 주지 못하고 있다는 말이 된다.

요컨대, 책무성의 기제를 밖에 두는 한 교사들은 그 책무성 평가에 종속되어 있고 왜곡된 패러다임으로 학교를 이끌어 갈 수밖에 없을 것이다. 그럼에도 불구하고 세 가지 종류의 교사평가, 즉 근평, 교원평가제, 성과급 평가는 매년 반복적으로 실시되고 있다. 이런 교사평가를 어떤 방향에서 재설정해야 교사로 하여금 스스로 움직이게 할 수 있을까? 장기적 시간을 두고 개선할 수 있는 것, 비교적 단기간 안에 개선할 수 있는 것, 그 과도기에 개선할 수 있는 것으로 구분하여 개선방향을 제시하고자 한다.

가. 장기적 방향: 외부 평가에서 내부 평가 중심체제로

1) 진정성 있는 내부 평가로서 교사평가제도의 정착

교사평가 체제와 관련해서 가장 중요한 쟁점 중의 하나는 평가의 주체가 누가 되어야 하느냐의 문제이다. 교사평가의 주체에 의한 평가는 크게 두 가지 방식으로 나눌 수 있다. 하나는 외부적 평가이고, 다른 하나는 자율적 평가 혹은 내부적 평가이다. 외부적 평가는 국가적 차원에서 학교교육의 기준과 목표를 확립하고 이의 도달 여부를 판정하는 체제로서, 주로 교육의 결과적 산물에 관심을 집중하는 경향이 있다. 반면 내부 평가는 학교와 교사의 책임있는 자율성을 신뢰하여 교육계 내부에서 평가가 이루어지도록 하는 체제로서 교육의 과정적 측면에 좀 더 주목하는 경향이 있다. 외부 평가는 외부의 전문가들에게 의뢰하여 학교와 교사의 질을 평가하는 체제인 반면에 내부 평가는 주로 교육기관에 종사하는 당사자들의 자기판단을 존중하는 관리체제이다. 전자는 책무성을 확인하는 주체가 외부에 있고, 후자는 책무성을 확인하는 주체가 내부에 있다는 차이가 있다.

현재 이루어지고 있는 교사평가는 모두 외부 평가에 해당한다. 외부 평가는 “교사가 제공하고 있는 교육 서비스가 세금으로 지급되고 있는 보수의 크기에 합당한 것인가”(김이경·박부권, 2007: 3)를 묻는 책무성의 일환으로 부과되고 있다. 이러한 맥락에서 외부 평가에서 중요한 것은 평가 대상자가 나타내 보여야 하는 성과이며, 따라서 대부분의 외부 평가에서 이 성과는 양화 가능한 지표로 구성된다. 문제는 교사가 학교에서 학생에게 제공하는 서비스의 질과 성과를 양화하기가 쉽지 않다는 데 있다.⁴⁾ 많은 교사들이 교사평가의 결과에 대하여 승복하지 않는 이유도 바로 이러한 교육 서비스의 특성에 기인한다고 할 수 있다. 또한 외부 평가는 평가 대상자의 미성숙과 수동적 태도를 전제한다. 앞에서 살펴보았듯이, 현재 이루어지고 있는 세 가지 교사평가는 모두 소기의 목적을 달성하고 있다고 보기 어렵다.

그렇다면 어떻게 해야 정말 교사가 스스로 잘할 수 있게 하겠는가? 결국 교사들의 자율성과 전문성을 믿어줘야 한다. 스스로 동기화 할 수 있도록 하는 장치가 있어야 한다. 그러나 과연 교직을 전문직으로 인정할 수 있는가에 대한 비판의 목소리가 있는 것 또한 사실이다. 이는 학교라는 제도 자체가 원래 교육적 배경보다는 정치적, 사

4) 미국의 경우 교사나 학교평가에서 학생의 학업성취도를 포함하고 있는 것은 아마도 이것이 학교가 달성해야 하는 중요한 목표 가운데 하나이기 때문이기도 하겠지만, 더 중요하게는 양적으로 나타낼 수 있는 확실한 정보이기 때문일 것이다.

회적 배경에서 출현했다는 사실과도 관련이 있다. 교사는 공교육제도 성립 초기에는 ‘정치적인 시녀’로 인식이 되다가 공교육제도가 진화하고 교사양성기관이 전문화되면서 전문직 의식이 싹트기 시작하였다. 오늘날 사범대학, 교육대학, 일반대학교 교직과정, 교육대학원 등에서 예비교사가 교사는 전문가라는 인식에 세뇌당하여 졸업하지만 교직의 현실은 녹록치 않다. 의사, 법률가와 비교해 볼 때, 교사는 전문직으로 간주하기에는 아직까지는 부족한 면이 있으며, 숫자가 너무 많은 것도 문제이다. 또한 우리나라는 교사를 보는 이중잣대 시각이 있다. 이전에는 ‘군사부일체’라는 인식이 있었지만 사회적 여건이 변화되면서 학부모의 학력이 증가하고 교사에 대한 보수도 충분치 못하자 교사는 다른 전문직에 비해 상대적으로 열세에 놓이게 되었다.

그럼에도 불구하고, 개별 학교에게 교사 평가의 책임을 맡기는 방향으로 나아가는 것이 지금보다는 여러 면에서 효과적일 것으로 생각된다. 내부 평가 또는 자기 평가의 경우 대체로 평가에 관대해지는 경향이 있는 것이 사실이나, 전문가란 자기 행위에 대하여 스스로 책임을 질 줄 아는 사람이란 점에서 교사의 전문성과 자율성을 신뢰할 수만 있다면, 내부 평가를 통한 교육 서비스의 질은 얼마든지 좋아질 것으로 본다. 이는 교사를 미성숙한 존재에 묶어 두는 것이 아니라 스스로 성숙한 존재로 발전해 나가는 존재로 인식한다는 뜻이다.

이러한 방향전환이 사회적으로 설득력을 지니려면, 무엇보다도 교사 스스로 자존심을 걸고 자기 인식에 대한 변화가 있어야 할 것이다. 또한 교사양성과정에서 지금보다 더 높은 질의 프로그램으로 교과 측면과 인성 측면에서 전문성을 담보할 수 있어야 할 것이다. 아울러 학교의 문화가 “가르침과 배움” 자체를 소중히 여기는 문화로 바뀌어 가야 할 것이다. 이와 관련하여 일부 지역에서 성과가 입증되고 있는 혁신학교 아이디어에서 배울 점이 많이 있다. 먼저 교장의 교육적 가치관이 분명해야 하고, 학교 공동체가 이러한 가치와 비전을 중심으로 노력한다면, 외부에서 부과되는 평가를 무력화시키면서, 교사들 스스로 정부가 기대하는 것 이상으로 학생 지도에 열과 성을 보일 수 있을 것이다. 이러한 과정에서 행복을 느끼는 교사로 인하여 학생과 학부모, 더 나아가 학교 전체가 덩달아 행복해질 수 있을 것이다.

끝으로, 교사의 가르침과 학생의 배움 그 자체를 소중히 여기는 방향으로 교원평가제가 방향을 잡을 필요가 있다. 전통적인 교육에 대한 접근 방식들은 “교육이란 무엇인가”에 비추어 해명하는 대신에 교육을 일종의 블랙박스로 남겨 놓고, 그것을 둘러싸고 있는 교육의 여건이나 그것의 산출에 해당되는 교육의 결과를 교육의 질로 해석하는 편법을 사용하고 있는 것으로 보인다. 학교에서 이루어지고 있는 교육의 질을 평가하기 위해서는 이러한 간접적인 접근방식이 아니라, 직접적으로 교육이란 무엇이며, 그것이 제대로 이루어진다는 것은 무슨 뜻인가를 따질 필요가 있다.

교육을 규정하는 방식은 무수히 다양할 수가 있으나, 일단 가르치고 배우는 인간의 활동양상을 지칭하는 것으로 규정하고자 한다. 즉 교육은 인간이 특정한 교육의 소재, 즉 학문이나 예술, 도덕 등을 대상으로 하여 자아의 성장을 꾀하고 동시에 타아의 성장을 조력하는 활동이다. 이렇게 교육을 이해할 때, 교육의 질이란 교육의 여건이나 교육의 산출과는 구분되는 것으로 볼 수 있다. 교육의 질이란 가르치고 배우는 과정에서 가르치는 자와 배우는 자가 각기 자신이 수행하는 활동으로부터 내적인 감흥과 보람, 자족감을 얻고 그로 인하여 자신들의 활동에 몰입하고 헌신하게 되는 상태와 관련이 있다고 할 수 있다(장상호, 2005; 2009a; 2009b).

따라서 교육의 질에 대한 새로운 접근을 시도할 필요성이 있다. 이것은 단순히 교육의 여건을 개선하거나 교육의 결과 산출을 개선한다는 식이 아니라, 가르치고 배우는 보람과 기쁨을 최대한으로 충족시키기 위해서는 교육활동 자체를 둘러싸고 있는 교육과정, 교육매체, 각종의 교육지원체계, 행·재정적 기반 등이 어떻게 재구조화 되어야 하는지를 밝히는 방식으로 제시되어야 할 것이다. 학교에서 제공되는 교육의 질을 개선하기 위해서는 학생의 입학과 졸업 사이에 진행되고 있는 모종의 활동으로서의 가르침과 배움의 질을 평가할 수 있어야 한다. 이와 같은 과정적 요인을 무시하게 되면 가르침과 배움 자체 활동은 배제한 채, 그것의 선행조건과 결과 사이의 변화에만 관심을 갖게 된다. 교사의 가르침과 학생의 배움의 질을 제대로 평가하고 개선하기 위해서는 입학과 졸업이라는 양자 사이에서 진행되는 교사의 가르침과 학생들의 배움의 활동에 있어서 그 활동에 대한 열의 및 보람, 헌신 등의 측면이 부각되어야 할 것이다.

2) 교사전보제도와 교장임용제도의 개혁

교사평가의 중심축이 학교 내부와 개별 교사로 옮겨지는 경우 승진을 위한 근평도 변화가 불가피할 것이다. 교감, 교장 승진을 위한 현행 근평을 없애고, 개별 학교 또는 교육청 단위로 교장을 공모하는 체제로 교장임용제도를 확립할 필요가 있다.

아울러, 현행 5년 주기의 교사의 전보(rotation) 제도를 개선할 필요가 있다. 현행 교사의 전보제도는 학생의 학업성취도와 만족도 등에 문제가 있어도 교사들은 자신의 탓이 아니라 전임자의 잘못이라며 면피할 수 있는 기회를 제공해 준다. 우리나라는 순환제도로 인해 공동체 의식이 저하되고, 커뮤니티와의 협력이 떨어지며 학생 관리에 대한 책임도 물을 수 없다. 교장공모제와 함께 학교공동체 개념이 들어오게 되면, 교사평가의 중심을 외부에서 내부로 옮겨도 큰 문제가 없을 것으로 생각되며, 이러한 제도가 정착이 되면 학교공동체에 별로 도움이 되지 않는 성과급 평가는 자리를 잃게

될 것이다. 학교별 또는 교육지원청별로 교사를 모집하고, 이번이 없는 한 최초 임용 학교에서 10년 이상 장기 근무할 수 있도록 할 필요가 있다. 이 경우 교사들이 기피하는 지역에는 특별한 인센티브를 부여하여 교사 결원이 생기지 않도록 한다.

나. 중기적 방향: 근평과 성과급 평가의 통합

일부 국가에서와 같이 하나의 교사평가를 가지고 승진, 성과급, 전문성 개발이라는 목표를 동시에 달성하는 게 가장 바람직하다. 그러나 우리나라의 경우 세 가지 평가, 즉 근평, 교원능력개발평가, 그리고 성과급 평가가 각각 다른 법률적 기반에 따라 시행되고 있어서 이 셋의 통합은 말처럼 쉽지 않다. 따라서 여기에서는 인사관리와 전문성 신장이라는 교사평가의 목적을 중심으로 세 가지 평가를 두 가지로 정리할 것을 제안하고자 한다.

수십 년 간 교사평가의 전통으로 유지해 온 근평을 하루아침에 없애기가 쉽지 않을 것이다. 개별 학교가 중심이 되어 교장을 공모하여 적격자를 선택하는 방식으로 교장 임용제도가 확립된다면 현행 근평은 더 이상 존재할 필요가 없을 것이다. 그러나 교장임용방식의 변화는 교직원 간 이해관계가 얽혀 있어 결정이 쉽지 않을 것이다. 성과급 평가도 상위법인 공무원인사규정에 따라 이루어지기 때문에 모든 공무원에 적용되는 평가를 교사만 예외적으로 실시하지 않을 수도 없는 노릇이다. 승진과 성과급과 관련된 상위 법률이 존속하는 한 근평과 성과급 평가는 어쩔 수 없이 시행되어야 한다. 만일 그렇다면, 이 두 가지 평가를 통합함으로써 평가로 인한 교사들의 업무를 줄이는 한편, 평가의 효율성과 시너지 효과를 살펴보는 것이다. 따라서 여기에서는 과도기적으로 근평과 성과급 평가를 통합해서 운영하는 한편, 현행 교원능력개발평가를 개선하는 방안을 제시하고자 한다. 이 두 가지 평가의 통합은 교사평가의 투명성에도 기여할 수 있을 것이다.

근평과 성과급 평가는 모두 상대평가이고, 평가의 목적이 승진 또는 성과급 보수라는 점에서, 즉 평가결과를 중요한 인사 결정에 활용한다는 점에서 공통점이 있다. 다시 말하면, 이 두 가지 평가는 기본적으로 승진 적격자를 발굴하거나 조직에의 기여도가 높은 사람에게 성과급 보상을 지급함으로써 학교조직을 효과적으로 운영하는 데 활용되고 있다는 점에서 공통점이 있다. 또한 이 둘은 단위학교중심 책임경영(School-Based Management, SBM)의 원리에 따라 교장이 자기의 교육철학과 비전을 실현하기 위해 학교를 일정한 방향으로 이끌고자 할 때 효과적인 수단이 될 수 있다는 점에서도 공통점이 있다.

이를 위하여 두 가지 평가를 관통하는 공통의 평가지표를 중심으로 통합 가능성을

검토할 필요가 있다. 이 때 근평에서 동료교사들에 의한 다면평가(30%)는 교원능력개발평가에서 동료평가와 일부 중복되고 있으므로 폐지하는 것이 좋을 것이다. (대신에 동료교사의 평가는 교원능력개발평가에서 심화, 발전시킨다.) 그동안 근평에서 관리자의 주관적 평가 문제가 제기되어 온 ‘자질 및 태도’, 즉 ‘교육자로서의 품성’과 ‘공직자로서의 자세’에 대한 배점은 축소한다. 그리고 성과급 평가에서 전문성 개발은 근평의 교육연구 쪽으로, 수업지도는 학습지도로, 근무상황은 공직자로서의 자세와 통합하면 될 것이다. 담당업무는 양쪽에 모두 있으니 그대로 활용하면 될 것이다.

이와 관련하여, 성과급 평가는 계량화된 지표가 중심인 반면에 근평은 체크리스트 방식의 정성평가가 중심이라는 차이를 어떻게 통합할 것인지에 대한 논의가 필요하다. 한 가지 대안은 성과급 평가에서 산출되고 있는 객관적인 지표를 현행 근평에서 관련있는 요소별로 뿌려서 일정 점수를 부여하고, 교장과 교감이 각 요소에 대한 주관적으로 평정한 점수를 합산하여 상대평가 하는 것이다. 또한 평가에 참여하는 주체에 대하여 심도있는 논의를 통한 합의가 도출될 필요가 있다. 성과급 평가에서는 사실 교장이 개입할 수 있는 여지가 크지 않은 게 사실이다. 두 평가가 통합되는 경우, 그동안 근평과 관련하여 큰 영향력을 행사해 왔던 교장은 근평에서 평가권을 일부 잃게 되지만, 성과급 평가에 일부 영향력을 행사할 수 있는 길이 열리게 된다. 한편, 평교사 입장에서 보면 그동안 성과급 평가의 객관적 지표가 들어감으로써 근평에서 지적되어 왔던 평가의 주관성 문제가 일부 해소될 수 있을 것으로 전망되는 바, 크게 반대할 이유가 없을 것이다. 결론적으로, 근평과 성과급 평가의 통합은 교장 등 관리자와 평교사 모두가 win-win 할 수 있는 대안이 될 수 있을 것이다. 이러한 통합안이 실현되는 경우 한 가지 예상되는 문제는 수업을 잘하는 교사들에 대한 인센티브가 약해진다는 것이다.

면담에 참여했던 한 교사는 근평과 성과급 평가 통합의 필요성을 다음과 같이 밝히고 있다.

저는 이미 있는 근평(다면평가)/ 성과급 평가에 중복되는 것이 있으므로 통합 할 수 있다고 봅니다. 차라리 다면 평가를 없애도 되겠다는 생각이 듭니다. 성과급 평가를 한다면 그것을 갖다 쓰면 될 듯.. 다면평가는 사실 더 엉망이에요. 결합이 되면 블랙박스인 근평이 오픈되는 결과를 가져올 수도 있고... 적어도 성과급 평가를 근평(다면평가)에 갖다 쓰는 것은 의미가 있어요. ... 다면평가라고 하는 게 있지만 지금은 평가결과를 가지고 교장이 조정을 하면서 결론적으로 교장이 원하는 대로 나오는 건데, 이것을 다르게 해서 단순화하여 기계적으로 합산을 하면 교장이 전적으로 발휘하는 영향력을 줄일 수 있지 않

나? 저는 통합할 수 있다고 봐요. (고등학교 A교사)

다. 단기적 방향과 과제: 교원평가제의 개선

교원평가제가 나름대로 교사의 전문성을 개발하는 데 도움을 주고 있다는 의견도 있으므로, 이것을 교사의 핵심적 기능인 수업과 학생지도와 관련하여 실질적인 도움을 받을 수 있는 방식으로 개선할 필요가 있다. 우선, 평가지표 가운데 학생의 ‘교사 만족도’ 관련 문항을 체계적으로 개발하여 여기에 의미를 부여할 필요가 있다. 학생이 교사에 대하여 보이는 만족도는 실로 여러 요인의 복합적인 결과이기 때문이다. 심지어 면담에 참여한 C 교사는, “심플하게 아이들의 수업의 만족도 위주로 보고 그 외에 잡다한 평가는 싹 없애는 게 맞을 것” 같다는 의견을 제시하기도 하였다.

둘째, 동료 교사의 수업을 반드시 참관하고 평가하는 것을 강화할 필요가 있다. 많은 교사들이 다른 교사들의 수업을 참관하지 않은 채 온정적으로 평가하고 있는 관행을 고쳐야 한다. 바쁘다는 이유도 있고, 서로 잘 안다고 생각하기 때문이기도 하겠지만, 수업이 교사 과업의 핵심이라는 점을 생각해 볼 때, 별도로 시간을 내서 다른 교사의 수업을 참관하고 나름대로 피드백을 주는 것은 교원평가제의 성패를 좌우할 만큼 중요한 사항이라고 할 수 있다. 면담에 참여한 교사들도 이것을 강조하고 있다.

교원평가에서 동료평가의 온정주의 평가가 극복 가능할 것인가? 극복해야 하는 것인가? 이런 것은 아직 모르겠다. 그렇지만 본질은 수업을 오픈하고 만나서 얘기하는 것이라고 한다면 그것을 의무하고 내실화하는 것이 필요하지 않을까? (고등학교 교사 C)

동료교사야말로 서로에게 가장 중요한 전문가이다. 또한 교사들끼리는 간헐적인 관계가 아니라 지속적인 관계를 형성할 수가 있다. 하지만 현재 학교의 현실은 교사들이 매우 고립되어 있다. 지속적인 자극도, 풍부한 상호교류도 하지 못하고 있다. 학교 안에서 협력적 교류가 활성화되어야 한다. (중학교 D 교사)

셋째, 신뢰도가 떨어지는 학부모 만족도 조사는 폐지한다. 학부모가 교사의 수업을 직접 참관하지 못하는 경우가 태반인 상황에서 교사수업 동영상은 학교 홈페이지에 올려놓기는 하지만 그것을 보고 교사의 수업을 평가할 만한 정성을 가진 학부모는 거

의 없다고 봐야 할 것이다. 대다수 학부모는 자기 자녀에게 교사에 대해 물어보고 응답하거나, 컴퓨터에 익숙하지 못한 학부모의 경우 아예 자녀에게 응답하라고 시키는 경우도 많다.

2. 학교평가 정책의 개선 방향과 대안

학교평가의 개선 방향과 대안은 현행 학교평가 정책을 보는 관점에 따라 점진적, 보수적인 접근과 혁신적 접근으로 구분해볼 수 있다. 전자의 경우, 기존 학교평가에 관한 선행연구에서 제시된 다양한 문제점들을 해결하는 접근을 취한다면, 후자는 현행 학교평가 정책의 필요성과 운영 방식에 대한 근본적인 재검토를 요한다. 그러나 점진적 개선안과 혁신적 개선안 모두가 학교평가의 미래 방향에 대해서는 기본 입장을 공유한다고 볼 수 있다.

학교평가의 개선 방향은 크게 세 가지로 정리할 수 있다. 첫째, 학교교육의 질 제고와 학교 개선을 지원하는 데 초점을 둔다. 미래 학교평가는 다양한 학교 구성원이 주체적으로 참여하고, 학교 구성원의 요구를 반영한다. 이 점에서 컨설팅 원리에 의한 맞춤형 학교평가, 학교와 평가자간 상호 정보제공형의 학교평가, 학교자체평가의 강화를 생각해볼 수 있다. 둘째, 학교평가는 관련 업무를 담당하는 소수의 교사와 학교 관리자가 아니라 학교 구성원 전체의 관심사이자 참여에 기초하여 이루어진다. 셋째, 학교평가는 우수한 학교에 대한 인정보다는 미흡 학교에 대한 지원과 개선에 초점을 둔다. 즉, 일정한 기준에 도달하지 못하는 학교에 대한 적극적인 지원을 강화한다.

가. 자체평가 중심의 맞춤형 학교평가

학교평가는 기본적으로 외부에서 정한 지표를 기준으로 이루어지며 학교간 차이와 서열화에 관심을 두게 된다. 이러한 학교평가는 근본적으로 학교 개선보다는 다른 학교와의 관계에서 상대적 우위 유지, 서열에 관심을 두게 된다는 점에서 학교개선에 초점을 둔 새로운 관점의 학교평가 모형을 모색할 필요가 있다. 예를 들어, 충남교육청에서 시행한 바 있는 맞춤형 학교 평가나 상호정보제공형 학교평가(김정원, 2001), 대화로서의 학교평가(정수현, 2003), 학교자체평가 중심의 학교평가 등이 대안이 될 수 있을 것이다. 맞춤형 평가의 가능성에 대해 A 교수는 다음과 같이 언급한 바 있다.

꼭 그렇게 (공통) 지표를 만들어 가지고 (평가를) 하라고 해야 해요? 학교에서

너네가 추구해야 할 것을 정해 봐라. 그렇게 구성하는 거.. 그게 자체평가이든 외부적으로 도움을 받든.. 맞춤형 지표로 가는 것도 한 방법이지요. (A 교수)

그러나 이들 대안적 학교평가 모형에서도 외부평가의 필요성과 범위에 대해서는 논란이 있다. 정수현(2003)은 학교자체평가를 보완하는 의미에서 외부 전문가가 참여하는 평가가 필요하다는 점을 지적하고 있으며 김정원(2001)의 상호정보제공형 학교평가에서도 외부 평가자의 역할을 중요하게 인정하고 있다.

반면, 본 연구의 전문가 협의회에 참석한 E 교감은 외부 평가위원의 전문성이 한계가 있음을 지적하고 있다. E 교감은 “(외부) 평가자들이 잠깐 몇 시간 연수 받고 와서 헛소리 하시는 거예요. 평가위원들의 전문성이 제일 부족하다”는 문제가 있다는 점에서 그 대안으로 “학교자체평가 중심의 학교평가”를 이상적인 학교평가 모형으로 제시하고 있다. E 교감의 말을 직접 인용해보면 다음과 같다.

저는 경기도가 하고 있는 학교평가가 학교평가의 본질을 담고 있다고 보여 집니다. 경기도의 학교를 방문했었는데(서오중학교) 그 학교가 학교부서별로 자체평가하고, 그것을 학년별로 평가하고 부장들이 모여 다시 토론하는 형태의 학교자체평가를 4시간 했다는 거예요....학교평가를 교사들이 의식해야 하고, 잘 나와야 한다는 의미의 인식해야 한다는 뜻이 아니라 정말 진지하고 관심을 가지게 해야 합니다...부서별, 학년별, 학교자체평가를 어떻게 할 것인가? 에 대한 지속적인 워크숍을 하고, 지역별로 워크숍도 하고 학교자체평가 수준을 끌어올리기 위해 노력하고... (E 교감)

그러나 학교자체평가만으로 이루어지는 학교평가는 자기만족적이고 개선의지가 제한될 수 있다는 점에서 한계가 있다.

교육공동체 구성원들이 반성하는 계기로 삼아야 학교평가에 대해 거부감을 덜 갖을 것 같아요. 자기만족적인 그런 게 돼서는 안 될 것 같아요. 자체 평가라 하더라도 외부평가자가 참여하는 자체 평가가 되었으면 좋겠어요. 행·재정적 지원이나 컨설팅도 외부 평가자 및 외부 컨설턴트를 참여시켜 하는 것이 필요하다고 생각합니다. (A 교수)

대안적 학교평가 모형에서 자체평가와 외부평가는 학교의 여건에 따라 활용될 수 있으며, 자체평가만 이루어져야 한다거나 외부평가가 반드시 포함되어야 한다는 제한

을 둘 필요는 없을 것이다. 다만, 학교평가는 학교 구성원들이 학교교육을 반성하는 계기로 삼아야 한다는 점에서 외부평가보다 학교자체평가가 보다 중요한 의미를 갖는다(이차영, 2010).

나. 학교교육의 목표 관련 핵심 영역 중심의 학교평가 지표 구성

현행 학교평가는 평가의 객관성, 공정성, 용이성을 위해 정량평가 지표 중심으로 구성되어 있다. 그러나 이러한 정량지표는 학교평가 지표의 타당성을 분석한 연구들에서 확인된 바와 같이(송존호·홍창남, 2013), 학교교육의 본질적인 측면보다는 외형적, 수치화가 가능한 비본질적인 측면에 초점을 두는 경향이 있다(김정원, 2001). 외형적인 지표 중심의 학교평가는 학교교육의 질을 개선하기보다는 불필요한 업무를 가중시키고, “짚은 화장을 한 홍보자료”만 만들어낼 뿐이라는 점에서 문제가 된다. 지표를 중심으로 한 학교평가의 한계에 대해서는 다음 인용문에 잘 제시되고 있다.

2012년에 학교평가 지표 특징이 뭐였냐 하면 학교가 교육청이 하라고 해서 하는 학교 말고, 학교의 자체적인 중점추진과제를 정해서 그것에 대한 변화 노력을 적어내도록 했어요. ~ 하시오 ~ 하시오가 아니고 자체로 하게 하는 거 였는데, 학교는 사실 짚은 화장을 한 홍보자료만 만들어낼 뿐이죠. (E 교감)

따라서 향후 학교평가 지표는 학교교육의 목적에 비추어 학교교육의 질을 평가하는데 적합한 내용으로 재구성하고, 이와 무관한 지표들은 배제할 필요가 있다. 또한 학교평가 지표는 상세하게 정하기보다는 학교교육의 목적 실현 여부를 판단할 수 있는 핵심적인 지표로 간소화할 필요가 있다. 이와 관련하여 김정원(2001: 228-229)은 학교평가의 각 영역과 세부 지표는 “학교가 학생들에게 의미있는 교과 및 교과 외 학습경험을 제공하기 위해 무엇을 해야 할 것인가”라는 학교의 본질적 목적에서 도출할 필요가 있으며, 구체적으로 학교교육 목표 및 계획, 교육활동, 교육지원활동 등 세 영역으로 구분하고 있다. 학교는 학생의 지적, 정의적, 심미적 발달을 위한 학습경험을 제공한다는 점에서 학교평가 지표는 이와 직접적으로 관련된 지표를 중심으로 간소화될 필요가 있다. 구체적인 학교평가 지표는 학교 특성에 맞게 학교 구성원들이 개발할 수 있도록 함으로써 학교 구성원들이 학교평가 과정에 주체적·능동적으로 참여할 수 있도록 유도할 수 있을 것이다. 이러한 학교평가 지표의 모델은 충청남도의 맞춤형 학교평가에서 시사점을 찾을 수 있다.

충청남도 교육청에서 2000년대 초반에 맞춤형 교육평가가 있는데, 그것은 극단적으로 말씀드리면 평가지표가 미리 없고, 평가지표는 없고 영역만 주어져요. 학교에서 자체 평가..학교구성원들하고 얘기를 해요. 평가위원들이 장점, 약점을 쓰고 학교에서는 약점을 보완할 계획을 만듭니다. 교육청에서는 계획서를 작성할 때, 약점을 보완하기 위한 예산, 교육청에서 심의하여 예산을 지원한다. 필요하면 행정 지원도 하고.. 저는 이것을 바람직한 평가로 봅니다. (A교수)

다. 질적 평가 중심으로 학교평가 방법 개선

학교평가의 방법은 양적 지표 중심의 평가에서 질적 평가 중심으로 개선될 필요가 있다. 질적 평가 중심의 학교평가 모델로는 2000년대 초 한국교육개발원에서 실시한 “학교종합평가”를 들 수 있다. 이는 단위학교의 개선노력 지원을 목적으로 장기간(3~6일) 학교에 머물면서 학교의 강·약점, 위험요소, 기회요소를 끌어내는 질적 평가 성격을 띤다(유균상 외, 2001). 이는 객관적 지표 중심으로 정부나 시도교육청의 정책 이행 정도를 확인, 점검하는 것과 달리 국가교육과정에서 정한 학교교육의 목적, 본질에 충실한 교육활동과 학생들의 의미 있는 학습 경험을 평가하기 위한 방법이라 할 수 있다. 질적 평가를 위해서는 평가 영역에 따라 학교 구성원을 대상으로 한 면담, 참여관찰과 같은 평가기법이 활용될 수 있다.

라. 평가결과의 활용 개선

책무의 이행 주체가 누구이고 그 책임의 범위가 어디까지인지에 대한 명료화 작업이 책무의 이행을 요구하는 조처에 선행되어야 한다(이차영, 2010). 학교평가 결과를 어떻게 활용할 것인가와 관련하여 학교교육 개선에 초점을 두되 평가 결과를 토대로 어떤 형태의 지원, 컨설팅을 제공할 것인가에 대해서는 개별 학교 여건에 따라 차등화할 수 있다. 학교평가 결과, 미흡한 학교에 대해 일률적인 컨설팅 제공은 지양되어야 할 것이다.

구체적으로 교원 직무 연수나 자격 연수 내용으로 ‘학교 평가’를 포함하고, 학교가 자체평가를 실시할 때 외부 전문가를 지원 요청할 수 있는 경로를 마련하며, 학교평가 결과에 근거하여 학교가 지원 프로그램을 신청하고 이용할 수 있도록 시스템을 마련한다. 또한, 학교 개선을 위한 지원의 내용과 형태를 다양화하여 학교가 실제적으로

필요한 부분을 이용할 수 있도록 프로그램을 제공한다. 예를 들면, 예산 지원이 필요한 학교는 이에 대한 학교 평가 결과를 근거로 지원을 요청할 수 있게 하고, 학교마다 개선이 필요한 영역별로 우수학교나 우수교사, 연구소 등 전문기관의 컨설팅과 협력을 할 수 있는 기회를 제공하는 형태로 지원한다. 이렇게 다양한 학교 지원 방법을 사용함으로써 학교의 발전 동기와 실제적인 개선 효과를 확대할 수 있다(김정민 외, 2009: 204)

마. 학교평가의 책임자로서 교장의 임기제도 개선

우리나라에서 교장과 교사는 일정한 주기로 학교를 이동하며, 교장의 이동(전보) 주기는 교사보다 더 빈번하고 짧다. 학교평가를 통해 학교교육의 질을 개선하기 위해서는 교육활동의 과정과 내용에 대해 충분한 정보와 이해를 가지고 있는 구성원을 대상으로 학교평가가 이루어져야 할 것이며, 평가 결과에 대한 피드백도 이들에 대해 제공되어야 할 것이다. 학교평가 대상이 되는 교육활동에 참여하지 않은 교장을 대상으로 심층적인 학교평가를 시행하는 데에는 한계가 있으며, 평가결과의 활용 가능성도 낮다. 따라서 학교평가의 실효성을 높이기 위해서는 학교장의 임기가 일정기간 보장됨으로써 학교 운영의 안정성을 도모할 필요가 있다.

학교가 제공하는 교수학습 경험은 학교장의 지도성과 교육관에 영향을 받는다는 점에서, 그리고 학교교육의 성과는 단기간에 드러나기 어렵다는 점에서 실질적인 학교평가가 이루어지기 위해서는 학교장이 한 학교에 근무하는 임기를 일정기간 제한할 필요가 있다. 프랑스의 경우 교장의 임기는 7년이나 특별한 문제가 없는 한 10년 이상 장기 재직한다. 영미권에서 학교장은 학교 단위로 임용되기 때문에 전보의 개념이 없으며 장기간 재직한다고 할 수 있다.

우리나라의 경우 교장의 잦은 전보와 교장 임기제로 인해 학교 공동체 의식이 형성되기 어렵고, 지역사회와의 협력도 유지되기 어렵다. 학교평가는 교장, 교사, 학부모, 학생 등 다양한 학교 구성원이 참여하여 상호협력적으로 이루어져야 한다는 점에서 학교장의 학교 근무 기간을 교원 전보 주기에 맞게 최저 4-5년으로 한정할 필요가 있다.

참고문헌

- 강인수(2003). 한국에서의 교사평가제도의 문제점과 발전방향. **교육행정학연구**, 21(4), 1-21.
- 강상진, 김현주(2001). 학교효과의 측정과 학교평가방법 비교 분석. **교육학연구**, 39(3), 1-26.
- 강상진, 차인숙, 김성연(2009). 학교교육의 책무성 제고를 위한 학교평가지수 산출모형 비교: 학업성취도를 중심으로. **교육평가연구**, 22(1), 79-106.
- 강상진, 황정원(2010). 학교책무성 체제에서 학업성취도에 기초한 학교성과지표는 중등학교 학교평가 지표로서 적절한가? : 학교효과이론에 대한 타당도 검증. **교육학연구**, 48(1), 23-52.
- 고영선, 윤희숙, 이주호(2004). **공공부문의 성과관리**. 한국개발연구원.
- 고원(1998). 신자유주의 국가의 역할과 기능에 관한 문제. <http://proms.snu.ac.kr/~skkim/토론방/messages/26.html>.
- 고전(2003). **일본 교육개혁 흑·백서**. 학지사.
- 과천중학교(2014). 2014년도 학교평가 세부 추진 계획. 미발간유인물.
- 교육개혁위원회(1995). 세계화·정보화 시대를 주도하는 신 교육체제 수립을 위한 교육개혁 방안. 교육개혁위원회.
- 곽병선 외(2000). 국가교육 정책으로서 학교평가 시행이 학교교육의 질 향상에 미치는 효과 분석. 수탁연구 CR-2000-28. 한국교육개발원.
- 권기욱(2000). 초중등학교 교사평가의 평가준거체계 개발 연구. **교육학연구**, 38(3), 107-131.
- 김규태(2005). 교육의 책무성 평가의 실제와 대안: 학교평가를 중심으로. **교육행정학연구**, 23(3), 195-210.
- 김덕례(2004). 한국과 주요 국가의 교사평가 비교. **교육종합연구**, 2(2), 1-24.
- 김동규(2005). 교원평가제 : 외국사례와 비교분석. **교육학연구**, 18(1), 1-16.
- 김명숙 (2003). 국가수준 학업성취도 평가 연구의 주요 쟁점과 발전방향. **교육평가연구**, 6(1), 241-264.
- 김병주, 김태완, 김은아(2006). 교원평가제에 대한 신문의 보도태도 분석. **한국교원교육연구**, 23(1), 349-371.
- 김성식, 정택희, 김주아, 권기안(2009). 학교평가 성과분석 및 개선 방안 연구. 한국교육개발원.
- 김순남(2004). 학교단위책임경영 실현을 위한 학교단위평가 이론과 실천 전략 연구.

- 교육학연구, 42(3), 397-427.
- 김신영, 강태훈, 김정민, 양길석(2011). 학교평가에서의 대규모 학업성취도 평가 결과 활용 방안. **교육평가연구**, 24(1), 1-30.
- 김이경, 유균상, 이태상, 박상완, 정금현, 백선희(2004). 교사평가 시스템 연구. 한국 교육개발원. RR2004-08.
- 김이경, 박상완(2005). 성장중심 교사평가제 탐색: 교원의 인식을 중심으로. **교육학연구**, 43(3), 157-163.
- 김이경, 김갑성, 김도기, 김순남(2006). 교원평가 시범학교 운영결과 분석. 수탁연구 CR 2006-63. 한국교육개발원.
- 김이경, 박부권(2007). 참여정부 교육정책 추진사례 분석 III: 교원평가제. 교육인적자원부.
- 김이경(2011). 미국 테네시 부가가치 교사평가제에 대한 비판적 고찰과 시사점. **한국 교육문제연구**, 29(1), 237-256.
- 김정민, 양성관, 김성식, 서남수(2009). 교육책무성 제고를 위한 학교 평가 및 지원 전략 연구 (RR2009-30). 한국교육개발원.
- 김정원(2001). 단위학교 교육개선 지원을 위한 질적 학교평가모형: 상호정보제공형 학교평가. **교육학연구**, 39(1), 217-248.
- 김재웅(2007). 정책집행과정 분석모형을 통한 열린교육 실행과정 분석. **열린교육연구**, 15(3), 1-25.
- 김재웅(2008). 교사평가의 정치학: 새로운 교사 평가제의 도입 및 시범운영 과정을 중심으로. **교육정치학연구**, 15(1), 7-32.
- 김재웅(2012). *The death and life of the great American school system*(Ravitch, 2010)에 대한서평. **교육행정학연구**, 39(3), 317-319.
- 김재웅(2013). **미국 공교육의 역사 새로 보기**. 파주: 교육과학사.
- 김주후 외(2004). 시도교육청 주관 학교평가 실태 분석. **교육평가연구**, 17(2), 237-257.
- 김주후(2006). 학교평가를 통해서 본 초등학교 교육의 질 유형화 분석. **교육행정학연구**, 24(4), 51-65.
- 김주후, 김주아(2006). 교육성과를 포함한 책무성 중심 학교평가 모형 개발 및 적용. **교육평가연구**, 19(3), 21-43.
- 김진영(2011). 좋은 학교 찾기: 수능점수 분석을 통한 학교평가. **재정학연구**, 4(3), 1-35.
- 김태수, 신상명(2011). 교사평가의 하위문화적 특성. **한국교원연구**, 28(3), 353-373.

- 김홍원, 김갑성(2005). **교육갈등 현황 및 정책 과제**. 서울: 경제·인문사회연구회.
- 김희규(2003). 한·미 교사평가의 비교연구. **경인교육대학교교육논총**, 22, 281-307.
- 김희규(2005). 교사평가제도의 쟁점과 개선방안 연구. **교육행정학연구**, 23(2), 143-164.
- 김희규(2012). 주요국의 학교평가 동향과 발전 과제 탐색. **한국교육학연구**, 18(3), 213-233.
- 박상완(2005). 영국 교사평가제도의 운영 실태 및 쟁점 분석. **한국교육**, 32(1), 27-57.
- 박상완(2006). 교사평가에 관한 교원이 인식에 나타난 학교 조직의 특성. **초등교육연구**, 19(1), 261-292.
- 박선형(2013). 교육책무성: 개념과 원리 및 쟁점. **교육행정학연구**, 31(2), 117-150.
- 박종렬(2004). 학교혁신을 위한 시도교육청 학교평가의 발전 방향. 시도교육청 학교평가 발전 방향탐색 세미나. RM2004-34. 한국교육개발원.
- 배용수(2000). 신관리주의의 한국적 적실성. **한국행정학보**, 34(2), 23-38.
- 배호순(1996). 교육적 책무성 확립방안 모색을 위한 기존 연구. **교육학연구**, 34(5), 167-285.
- 백순근(2003). 국가 수준 학교평가와 시도교육청 학교평가의 연계방안에 대한 토론. 교육공동체 형성을 위한 학교평가의 중장기 전망과 과제 세미나 자료집. 한국교육개발원.
- 서정화·송영식(2004). 교원 다면평가제에 대한 연구. **한국교원교육연구**, 21(1), 29-51.
- 성기선(2008). 학생들의 성취도 변화점수에 기초한 학교효과 평가 모형 개발 연구: 학교책무성평가를 위한 다양한 접근 방법 비교. **교육사회학연구**, 18(4), 115-139.
- 손호철(2000). 한국의 신자유주의와 민주주의.
<http://members.tripod.lycos.co.kr/trie/kor-new-demo.htm>.
- 송경오(2007). 미국 NCLB 교육개혁을 보는 시각과 전망. **교육행정학연구**, 25(4), 509-533.
- 송경오(2013). 한국의 초·중등교육 책무성 정책에 관한 비판적 총찰. **열린교육연구**, 21(3), 207-235.
- 송준호, 홍창남(2013). 정량지표 중심의 학교평가에 대한 초등학교 교사의 인식. **지방교육경영**, 17(2), 71-94.
- 신상명(1998). 학교평가 국제비교 연구. 한국교육개발원. RR98-23.
- 신상명(2004). 교사평가 방안의 합리성 논의. **한국교원교육연구**, 21(3), 410-437.

- 신현석(2002). 단위학교 책무성의 동향분석 연구 : 미국과 영국을 중심으로. **교육행정학연구**, 20(2), 151-178.
- 신현석(2006). 학교책무성 강화를 위한 학교평가 결과 활용방안 탐색. **한국교육학연구**, 12(2), 59-85.
- 신현석, 양성관, 이준희, 가신현(2013). 교육책무성 정책의 쟁점과 과제: 이명박 정부 단위학교 책무성 정책을 중심으로. **교육문제연구**, 26(1), 1-33.
- 심정보(2007). 교원평가제의 반교육성과 그 극복: 새로운 협동적 학습공동체 만들기의 시도. 교육개혁시민운동연대 주최, 전국교직원노동조합 주관 제2회 교원평가 대안 토론회: 교원평가의 실상과 대안. 2007. 2. 22.
- 안선희, 강익수(2008). 초·중등 학교평가의 현황과 발전방향. **한국교육연구**, 12(1), 111-153.
- 안세근(2009). 미국의 교사평가 연구: New York주 Queens County의 평가서를 중심으로. **비교교육연구**, 19(2), 79-99.
- 여은정(2006). 근무성적평정제도와 '새로운 교사 평가제'의 관계: 수도권 중등학교 교사의 인식을 중심으로. 이화여자대학교 교육대학원 석사학위 논문.
- 염철현(2009). **미국 교육개혁의 이해**. 서울: 강현출판사.
- 오혜정, 강경석(2006). 학교조직의 교사문화가 학교평가에 미치는 영향. **교육문화연구**, 12, 1-32.
- 유균상 외(2001). 학교종합평가 종합보고서. 수탁연구 CR 2001 - 38. 한국교육개발원.
- 윤기옥(2004). 미국의 교사평가 제도 : 최근의 동향과 한국의 교사평가 제도에 주는 시사점. **경인교육대학교 교육논총**, 24, 97-117.
- 이경호(2006) 이경호의 교육행정 & 진로진학
<http://blog.naver.com/nlboman/21764571> 2014년 10월 29일 검색
- 이병환(2004). 현행 교원 평정 제도의 문제점 분석 및 바람직한 교사평가제의 모습. **한국교원교육연구**, 21(2), 281-305.
- 이수정(2012). 국제화 시대의 교육개혁 정책과 정책 차용 현상 분석. **교육행정학연구**, 30(4), 505-533.
- 이윤식(2004). 교사평가제도의 쟁점 및 발전적 대안 탐색. **한국교원교육연구**, 21(3), 329-361.
- 이윤식(2006). 외국 교사평가제도의 발전동향: 미국, 영국, 일본의 교사평가제도 발전 동향과 우리나라에 대한 시사. **한국교원교육연구**, 23(1), 99-145.
- 이세용(2003). 학부모 학교참여가 학교 및 교사 평가에 미치는 영향. **교육사회학연구**, 13(2), 185-208.

- 이준희(2012). 우리나라 단위학교 책무성 정책의 성격에 관한 연구. **한국교육학연구**, 18(1), 99-120.
- 이차영(2010). 학교 교육의 책무성에 대한 개념적 명료화와 발전과제. **교육연구**, 18(3), 33-69.
- 이태상(2007). 미국과 영국의 학교 책무성 확보정책에 대한 연구: 학교평가와 교사평가를 중심으로. **경희대교육발전연구**, 23(1), 37-53.
- 이형범(2013). 자율화 이후 학교평가 지표 현황 (pp.1-21). 2013학년도 시도교육청 학교평가위원 국내연수 연수자료집. 한국교육개발원.
- 임도빈(2010). 관료제 개혁에 적용한 신공공관리론, 무엇이 문제인가. **한국사회와 행정연구**, 21(1), 1-27.
- 임연기(2003). 국가수준 학교평가와 시·도교육청 학교평가의 연계 방안. 교육공동체 형성을 위한 학교평가의 중장기 전망과 과제 세미나 자료집. 한국교육개발원.
- 임연기(2004). 학교평가문화의 진단과 발전과제 탐색. **교육행정학연구**, 22(4), 43-66.
- 임연기, 신상명(1998). 학교평가 국제비교연구. 한국교육개발원 연구보고.
- 장상호(2005). **학문과 교육(중I): 교육이란 무엇인가**. 서울: 서울대학교출판부.
- 장상호(2009a). **학문과 교육(중II): 교육본위의 삶**. 서울: 서울대학교출판부.
- 장상호(2009b). **학문과 교육(중III): 교육연구의 새 지평**. 서울: 서울대학교출판부.
- 전제상(2000). 교사평가의 준거개발에 관한 연구. 박사학위논문. 홍익대학교 대학원.
- 전제상(2003). 교사평가의 공정성 확보방안. **한국교원교육연구**, 20(3), 249-276.
- 전제상(2006). 일본의 지도력 부족교사 평가시스템 분석. **한국교원교육연구**, 23(1), 193-214.
- 전제상(2008). 미국의 교사평가시스템 운영실태 분석: 버지니아주 페어팩스 공립학교를 중심으로. **교육연구논총**, 7(1), 99-120.
- 전화주(2001). 교사평가제도에 대한 교원들의 인식조사, 이화여자대학교 교육대학원 석사학위논문.
- 정동욱(2012). 교육 책무성 정책 사례에 대한 미시적 실증 분석. 한국 교육책무성 정책에 대한 성찰과 미래 방향 탐색. 한국교육행정학회 2012 연차학술대회자료집.
- 정수현(2003). 교육공동체 개념에 근거한 학교평가의 방향 탐색. **교육행정학연구**, 21(2), 205-228.
- 정수현, 유균상, 김미숙, 김주후, 김병찬(2003). 학교평가 중장기 발전방안 연구. 한국교육개발원.
- 정영근(2005). 일본의 학교평가에 관한 고찰. **한국일본교육학연구**, 10(1), 147-164.

- 정제영(2008). 학교 자율화의 쟁점과 주요 과제. **교육행정학연구**, 26(2), 415-435.
- 정제영, 신인수, 이희숙(2009). 학업 성취도에 기반한 교육의 책무성 평가에 관한 연구. **한국교원교육연구**, 26(1), 241-260.
- 정주영, 안영식, 홍광표(2012). 국가별 학교평가 사례를 통해 살펴본 한국의 학교평가 개선방안 연구. **동북아문화연구**, 33, 105-131.
- 정택희(2003). 현행 학교 평가의 실태와문제점, 학교발전을 위한 학교평가의 방향과 과제, 제1회 교육 연구개발 연계체제 세미나자료집, 한국교육개발원
- 정택희, 김주후, 김주아(2004). 학교평가의 국제동향 및 시사점. 한국교육개발원.
- 정택희 외(2008). 2007년도 학교종합평가 사업보고서(CR2008-05). 한국교육개발원.
- 조석희, 김홍원, 김경성, 김규태, 김주아(2006). 학교 책무성 강화를 위한 학교평가 체제개발연구. 한국교육개발원.
- 조성구, 주철안(2012). 학교평가와 대학평가 연구동향 비교분석. **비교교육연구**, 22(1), 121-147.
- 주정민(2011). 교원능력개발평가 정책에 대한 교사의 거부 정서 요인 탐색. 한국교원대학교 석사학위 논문.
- 진동섭(1998). 교원평가에 관한 교원의 의식 연구. **서울대학교 사대논총**, 56, 1-35.
- 채란경(2009). 한국과 일본의 교사평가제도 비교. 전남대학교 교육대학원 석사학위논문.
- 천호성(2012). 일본의 교원평가에 관한 고찰. **한국일본교육학연구**, 17(1), 55-71.
- 최희선·권기욱·전제상(1999). 교원 평가제도 개선에 관한 연구. 정책연구 제 100집. 한국교원단체총연합회.
- 한국교원단체총연합회(2007). 보도자료: 교원평가, 시범학교 교원조차 89.8%가 연내 법제화 반대. 2007. 9. 19.
- 한국교육개발원 (2004). 학교평가 국제동향 탐색 세미나. RR2004-36.
- 한국교육개발원(2011). 다양한 형태의 미국 학교평가: 2011년 학교평가 담당관 핵심 역량 강화 국외연수 보고서.
- 한국교육개발원(2012). 2012년 학교평가 담당자 핵심 역량 강화 국외연수 보고서: 영국, 프랑스의 학교평가 제도 이해.
- 한국교육개발원 기관평가연구실(2013). 2013학년도 학교평가지표 가이드북. 한국교육개발원.
- 한국교육개발원 기관평가연구실(2014). 2014학년도 학교평가지표 가이드북. 연구자료 CRM 2013-150. 한국교육개발원.
- 한국교육신문(2014a). 미국 : 주마다 교사평가 강화 추세. 2014.3.3.

- <http://www.hangyo.com/APP/news/article.asp?idx=43365&search=%B9%CC%B1%B9+%B1%B3%BF%F8%C6%F2%B0%A1> 2014년 12월 13일 검색.
- 한국교육신문(2014b). 미국: 낮은 보수에 우수교사 이직 줄이어. 2014.4.11. <http://www.hangyo.com/APP/news/article.asp?idx=43935&search=%B9%CC%B1%B9+%B1%B3%BB%E7%C6%F2%B0%A1> 2014년 12월 13일 검색.
- 한유경, 김은영(2008). 학교평가제도 변화의 신제도주의적 분석. *교육정치학연구*, 15(1), 79-101.
- 홍창남(2011). 주요국의 학교평가 체제연구. *교육행정학연구*, 29(2), 363-389.
- 홍창남, 이쌍철, 김혜진, 주철안(2011). 주요국의 학교평가 체제 변화 연구. *교육행정학연구*, 29(2), 363-389.
- 황영남(2003). 한국 교사평가제의 진단 및 발전 모형 구안. 동국대학교 대학원 박사학위 논문.
- Berk, R. A. (1988). Fifty reasons why student achievement gain does not mean teacher effectiveness. *Journal of Personnel Evaluation in Education*, 1, 345-363.
- Cleaver, H. (2000). <http://www.eco.utexas/faculty/Cleaver/index2.html>.
- Coolahan et al., (2004). Attracting, developing and retaining effective teachers: Country note of Korea. from <http://www.oecd.org/korea/31690991.pdf>.
- Danielson, C. (2010). Evaluations that help teachers learn. *Educational Leadership*, 68(4), 35-39.
- Duke, D. L., & Stiggins, R. J. (1990). Beyond minimum competence: Evaluation for professional development. In J. Millman and L. Darling-Hammond(Eds.). *The new handbook of teacher education* (pp.116-132). Sage Publications, Inc.
- Edelman, M. (1964). *The symbolic uses of politics*. Chicago: The University of Illinois Press.
- Elmore, R. F. et al. (1990). *Restructuring schools: The next generation of educational reform*. San Francisco, CA: Jossey-Bass Publishers.
- Elmore, R. F., Abelman, C. H., & Fuhrman, S. H. (1996). The new accountability in state education reform: From process to performance. In H. F. Ladd (Ed.) *Holding schools accountable: Performance-based reform in education*. Brookings Institution Press.
- Fuhrman, S. H. & Elmore, R. F. (Eds) (2004). *Redesigning accountability*

- systems for education*. New York: Teachers college press.
- Glass, G.V. (1990). Using student test scores to evaluate teachers. In J. Millman & L. Darling-Hammond (Eds.), *The new handbook of teacher evaluation: Assessing elementary and secondary school teachers*. Newbury Park, CA: Sage.
- Glass, G. V. & Martinez, B. A. (1993). Politics of teacher evaluation. Presented at the Cross-cutting Theory Conference, The Center for Research on Accountability and Teacher Evaluation, Western Michigan University. June 3-4, 1993.
- Haefele, D. L. (1993). Evaluating teachers: A call for change. *Journal of Personnel Evaluation in Education*, 7, 21-31.
- Hess, F. M. (1999). *Spinning wheels: The politics of urban school reform*. Washington, D.C.: Brookings Institution Press.
- Lavigne, A. L. & Good, T. L. (2014). *Teacher and student evaluation: Moving beyond the failure of school reform*. New York and London: Routledge.
- Marzano, R. J. (2012). The two purposes of teacher evaluation. *Educational Leadership*, 70(3), 14-19.
- Marzano, R. J. & Toth, M. D. (2013). *Teacher evaluation that makes a difference: A new model for teacher growth and student achievement*. Alexandria, VA: ASCD.
- McNeil, J. D. (1981). Politics of teacher evaluation (272-291). In J. Millman (Ed.), *Handbook of teacher evaluation*. Beverly Hills: Sage.
- Millman, J. (1981). Student performance as a measure of teacher competence (146-166). In J. Millman (Ed.), *Handbook of teacher evaluation*. Beverly Hills, CA: Sage.
- OECD(1994). *Quality in teaching*. Paris: OECD.
- OECD (2009). *Teacher evaluation: A conceptual framework and examples of country practices*. Paris: The Author.
- Rosenshine, B. & McGaw, B. (1973). Assessing teachers in public education. In E. R. House (Ed.), *School evaluation: The politics and process*. Berkely, CA: McCutchan.
- Sawa, R. (1995). *Teacher evaluation policies and practices*. SSTA Research Centre Report #95-04. from

<http://www.saskschoolboards.ca/old/ResearchAndDevelopment/ResearchReports/Instruction/95-04.htm#c>

- Stiggins, R. J. & Duke, D. L. (1988). *The case for commitment to teacher growth: Research on teacher evaluation*. Albany, NY: State University of New York Press.
- U. S. Department of Education. (2013). *No child left behind*. <http://www2.ed.gov/nclb/landing.jhtml>.
- Wayman, Conoly, Gasko, & Stringfield (2008). Supporting equity inquiry with student data computer systems. In E. B. Mandinach & M. Honey (eds), *Data-driven school improvement*. Teachers College, Columbia University.
- Wheeler, P. H. & Scriven, M. (1997). Building the foundation: Teacher roles and responsibilities. In J. H. Stronge (Ed.), *Evaluating teaching: A guide to current thinking and best practice*. Thousand Oaks, CA: Corwin Press.
- Weiss, C. H. (1991). Evaluation research in the political context: Sixteen years and four administration later. In M. W. MaLaughlin & D. C. Phillips (Eds.), *Evaluation and education: A quarter century*, Ninetieth Yearbook of the National Society for the Study of Education (Part II)(211-231). Chicago, IL: The University of Chicago Press.